

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LE VOTE DU BUDGET

En France et en Angleterre

Droit constitutionnel et Droit financier

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Albert JOUVE

LAURÉAT DE LA FACULTÉ



CARCASSONNE

Imprimerie ANDRÉ GABELLE, Rue Victor-Hugo, 6

1906



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE VOTE DU BUDGET
EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LE VOTE DU BUDGET

En France et en Angleterre

— ◊ —
Droit constitutionnel et Droit financier

— * —
THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Albert JOUVE

LAURÉAT DE LA FACULTÉ



CARCASSONNE

Imprimerie ANDRÉ GABELLE, Rue Victor-Hugo, 6

—
1906

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

- MM. VIGIÉ, Doyen, Professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.
BRÉMOND, Assesseur, Professeur de Droit administratif.
GLAIZE, Professeur de Procédure civile, chargé des cours de Voies d'exécution et de Législation financière.
LABORDE, Professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.
CHARMONT, Professeur de Droit civil.
CHAUSSE, Professeur de Droit romain.
MEYNIAL, Professeur d'Histoire du Droit.
VALERY, Professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.
DECLAREUIL, Professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.
MARGAT, Professeur de Droit civil.
PERREAU, Professeur du Droit civil approfondi.
MOYE, Professeur de Droit international public.
RIST, Professeur d'Économie politique.
PORTE, professeur adjoint, chargé d'un cours d'Economie politique.
GIDEL, chargé de cours de Droit constitutionnel.
ROCHETTE, Secrétaire.
LAURENS, Professeur honoraire.
GIRAUD, Secrétaire honoraire.
-

MEMBRES DU JURY :

- MM. GLAIZE, *Président.*
MOYE, { *Assesseurs.*
GIDEL, }

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

DE FRANQUEVILLE. — Le Gouvernement et le Parlement britanniques.

STOURM. — Le budget.

Erskine MAY. — A treatise on the laws, privileges and usages of the Parliament.

Erskine MAY. — Histoire constitutionnelle de 1760 à 1860.

TODD. — Gouvernement parlementaire de l'Angleterre.

ARNAUNÉ. — Article sur le budget en Angleterre dans l'*Economiste français* des 11 avril et 23 mai 1885.

BOUTMY. — Etudes de droit constitutionnel.

BOUTMY. — Développement de la constitution en Angleterre.

HALLAM. — The constitutional history of England.

STUBBS. — The constitutional history of England.

MOYE. — Eléments de législation financière.

Léon SAY. — Article de la *Revue des Deux-Mondes* du 15 janvier 1885.

Paul LEROY-BEAULIEU. — Science des finances.

Paul LEROY-BEAULIEU. — Divers articles de l'*Economiste Français* cités au cours de la thèse.

BOUCART et JÉZE. — Science des finances.

SIR STAFFORT NORTHCOTE. — Article sur les finances de l'Angleterre dans le *Dictionnaire de la politique*.

Paul BOITEAU. — Article sur le budget dans le *Dictionnaire des finances*.

Georges LOUIS. — Le vote des lois de finances en Angleterre et aux Etats-Unis dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, avril 1877.

PIERRE. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire.

INTRODUCTION

Du principe du vote de l'impôt par les représentants de la nation. Son histoire en Angleterre et en France

Le droit de consentir l'impôt, d'en fixer et contrôler l'emploi, qui constitue, à l'heure actuelle, pour la plupart des nations, une sorte d'axiome constitutionnel, ne date point des temps modernes. Longue est son histoire, pleine d'heures troublées, féconde en lutttes passionnées et quelquefois sanglantes. Cette histoire est en effet celle de la souveraineté nationale elle-même. Ce droit est né le jour, où, déchirant les langes que lui avait tissés la Monarchie, la nation s'est éveillée à la vie politique, le jour où, prenant conscience de sa force, la nation a voulu vivre par elle-même, rester maîtresse de ses destinées ; ses premiers bégaiements ont été le signal de ce duel plusieurs fois séculaire, dans lequel la Monarchie devait perdre une à une toutes ses prérogatives.

Tant que les rois tirèrent des domaines de la Couronne des revenus suffisants, leur puissance resta intacte ; mais quand, pressés par des besoins d'argent, ils se présentèrent devant la nation assemblée pour lui demander de combler les vides de leur trésor, ce jour-là, ils défirent eux-mêmes le lien qui groupait en faisceau les éléments de leur souveraineté. La première brèche était faite ; ils avaient donné à la nation le sentiment de ses droits, en l'associant à l'exercice du pouvoir. C'est que les sujets ne devaient point se contenter d'apporter les yeux fermés à leur maître le fruit de leur travail et de leurs épargnes ; l'argent a le pouvoir de commander à autrui ; ils tenaient les cordons de la bourse, ils le lui firent bien voir. Ils consentirent bien à prendre leur part des dépenses publiques, mais en connaissance de cause et la volonté royale, dont l'omnipotence avait été sans bornes jusqu'alors, allait sentir peser sur elle un contrôle, qui, faible au début, deviendrait assez puissant pour l'annihiler.

Bien plus, la nation fit servir habilement à son émancipation l'arme qu'on lui avait mise entre les mains ; elle donna son or, mais elle demanda, elle exigea des libertés. La Monarchie défendit pied à pied les concessions qu'on voulait lui arracher ; elle s'ingénia même à tourner la règle, dont elle commençait à sentir les conséquences désastreuses pour elle ; elle voulut éviter de faire appel à la nation, tantôt en percevant des impôts de sa propre autorité, tantôt en employant des expédients misérables, tels que les emprunts forcés. Mal lui en prit ; les souve-

rains apprirent à leurs dépens que la nation ne laisserait pas impunément fouler aux pieds ses droits acquis ; en Angleterre, Charles I^{er} paya de sa vie ses tentatives de domination absolue, Jacques II y perdit son trône ; en France, si Louis XIII et ses successeurs, plus heureux parce que plus puissants, purent pendant près de deux siècles, de 1614 à 1789, imposer leur joug tyrannique, ils ne réussirent qu'à rendre plus terrible l'heure de l'expiation ; une page tachée de sang a clôturé l'histoire de l'ancien régime.

Au cours de cette longue lutte, le droit budgétaire de la nation s'est affirmé et n'a cessé de progresser ; commençons par esquisser à grands traits cette évolution ; dans la série des chapitres qui suivent, nous en fixerons le terme, en exposant les diverses institutions qui permettent, à l'heure présente, à la nation de voter librement ses impôts. Notre étude se bornera d'ailleurs à deux pays : l'Angleterre et la France.

A qui connaît l'histoire de ces deux peuples, une remarque générale s'impose. L'évolution du droit budgétaire en Angleterre a été beaucoup plus rapide qu'en France et bien mieux dessinée ; nos voisins n'ont pas connu ces périodes d'arrêt, pendant lesquelles la nation, comme épuisée des efforts déjà faits, courbe à nouveau la tête devant ses oppresseurs ; la voie une fois tracée, ils s'y sont lancés hardiment, rien n'a rebuté leur ardeur ; avec cette volonté tenace, qui est une des caractéristiques de leur race, ils ont marché de l'avant, sans découragement, conscients de leurs droits, aiguillonnés par le

désir de conquérir une liberté dont ils se sentaient dignes de jouir. Pas un instant ils n'ont failli à la tâche; le fruit des conquêtes nouvelles venait chaque fois augmenter le lot des droits acquis, qu'ils mettaient sous la garde de la tradition si scrupuleusement respectée en Angleterre. C'est ainsi que sans jamais rien perdre de ce qu'ils avaient obtenu, ils poursuivaient leur but; en vain les monarques voulurent-ils s'opposer à leur marche envahissante, ils cédèrent ou furent brisés. Notre pays n'offre point le même spectacle; le Français, enthousiaste et idéaliste, se révolte brusquement, prend les armes pour défendre son droit ou une idée qui lui est chère, puis, après le triomphe, laisse de nouveau le champ libre à ceux-là même qu'il vient de combattre, sans songer à organiser pratiquement sa conquête; l'idée est victorieuse, il dépose les armes; notre histoire est pleine de ces renoncements après la victoire. Aussi l'évolution du droit budgétaire en France a-t-elle été lente, pénible, hachée! L'exposé des faits viendra à l'appui de notre jugement.

Les Anglais, pour rendre leurs institutions plus vénérables, ont l'innocente manie d'en faire remonter l'origine jusque dans la nuit des temps. Ainsi, ils déclarent volontiers que les rois Saxons eux-mêmes ne pouvaient établir d'impôts sur leurs sujets sans le concours d'une assemblée d'hommes sages connue sous le nom de *Withenagemot*.

Nous ne remonterons pas à ces temps fabuleux; nous passerons même sur toute la période du régime

féodal (1), durant laquelle la conception de l'Etat moderne n'est pas encore née et nous prendrons comme point de départ, en France aussi bien qu'en Angleterre, la date où la nation, son unité constituée ou en voie de formation, a possédé un organe, qui pût véritablement la représenter, parler en son nom et défendre ses intérêts. Cet organe a pris le nom de Parlement en Angleterre, d'Etats-Généraux en France.

C'est aux environs de 1295, que l'on fait remonter l'origine de la représentation en Angleterre. En 1295, Edouard 1^{er}, aux prises avec de grands embarras d'argent, fut contraint de convoquer le Grand Conseil du Royaume ; mais il décréta que ce Grand Conseil, qui n'avait renfermé jusque là dans son sein que les tenanciers ecclésiastiques et laïques relevant directement de la Couronne, comprendrait en outre deux chevaliers élus par chaque comté, deux citoyens par chaque bourg et deux prêtres par chaque diocèse. Ce fut le « *Great and model Parliament* ». Cette assemblée contenait tous les éléments dont se compose encore le Parlement.

(1) Il est toutefois important de signaler que, même durant cette période, le roi ne pouvait lever de taxes sur les tenures libres sans le consentement de leurs possesseurs. En vain, les rois tentèrent-ils de violer ce principe ; les barons revendiquèrent hautement leurs droits, spécialement sous Jean sans Terre à qui ils arrachèrent la Grande Charte (1215). Par l'article 12 de ce monument, le Roi s'interdit de lever « ni aide, ni *escuage*, sans le consentement du Grand Conseil du Royaume ».

Cependant Edouard I^{er}, après avoir obtenu de ses sujets une première fois les subsides qu'il désirait, n'en continua pas moins à les accabler d'impôts, sans leur autorisation. Les barons se réunirent alors à Londres et lui demandèrent une confirmation solennelle des droits de la nation. Edouard I^{er} n'essaya pas de résister plus longtemps et fit paraître le statut : *de tallagio non concedendo* ; en vertu duquel : « Nulle taille ou aide ne pourra être prise ou levée sans le consentement et l'assentiment des archevêques, évêques, comtes et barons, chevaliers, bourgeois et autres hommes libres du pays ».

Il est donc incontestable qu'à partir de cette époque le Parlement est fondé, Parlement embryonnaire il est vrai, mais qui a fait reconnaître la principale de ses prérogatives, l'exercice du droit de vote de l'impôt. Vers 1341, cette assemblée se divise en deux chambres : la chambre des lords et la chambre des communes. Edouard III essaie vainement de percevoir les impôts sans l'autorisation des deux Chambres ; par un acte de 1341, les lords s'engagent à n'approuver aucun nouvel impôt sans le consentement des Communes et de son côté, le roi promet de ne percevoir aucune taxe sans l'autorisation du Parlement. Dès ce jour, les souverains ne contesteront plus au Parlement le droit de voter l'impôt ; ils essaieront d'éluder la règle mais non de l'abolir.

Le droit de vote étant définitivement reconnu, le Parlement essaie de conquérir le droit de contrôler les dépenses. A Richard II, qui demande de nouveaux subsides, les Communes affirment que le trésor ne

doit pas être vide. En vain, le lord-intendant Scrope déclare-t-il « que les Communes ne disent pas la vérité en affirmant qu'une partie du dernier subside doit être encore dans le trésor » et que tout a été employé pour la guerre, elles lui réclament un état des dépenses ; il répond que « ceci est sans précédent », mais que néanmoins, pour les satisfaire, le Roi, de son plein gré et nullement par voie de droit, fera présenter par écrit un compte clair de la recette et de la dépense. Enfin, après bien des objections et récriminations sur ces comptes, la Chambre accorde un léger subside (1).

Cette tentative fut renouvelée sous le règne suivant : Henri IV avait dû « prier les lords d'établir l'ordre dans sa maison de manière que chacun fût payé » et déclare « que les sommes accordées par les Communes pour les dépenses de la guerre seraient reçues par des trésoriers nommés en Parlement et ne seraient appliquées par eux à aucun autre usage, si ce n'est en cas de rébellion ».

L'année suivante, le Parlement contrôle la gestion du domaine royal ; il s'occupe de révoquer la donation des biens de la Couronne et défend d'aliéner ces propriétés sans son consentement. Encouragé par ces succès, il va plus loin encore. Le droit de voter l'impôt ne lui est plus contesté, il veut faire de cette prérogative une garantie constitutionnelle qui lui permettra de dicter ses volontés au pouvoir royal et

(1) DE FRANQUEVILLE, *Gouvernement et parlement britannique*, tome I, chap. XIII.

pour la première fois, il demande que le roi réponde à ses pétitions (1) non plus à la fin de la session mais avant le vote des subsides. Mais le roi rejette cette demande en alléguant « qu'il n'y a pas d'exemple que du temps de ses ancêtres, on ait fait réponse aux pétitions des Communes avant qu'elles aient terminé toutes leurs affaires : c'est pourquoi il ne veut pas changer les bons usages et coutumes des anciens temps ».

Le Parlement se montre soucieux de ménager la fortune publique et refuse de combler les déficits creusés par les prodigalités royales. Aussi durant les XIV^e et XV^e siècles, la détresse financière des rois d'Angleterre est-elle profonde. En 1409, les conseillers de la Couronne parcourent le pays pour emprunter ; la couronne royale est engagée en garantie d'un prêt consenti par l'abbé de Westminster et lorsque Henri VI veut se faire couronner roi de France, le 17 décembre 1431, il est obligé de prier son créancier de vouloir bien lui rendre sa couronne pour quelques jours (2).

Pour se procurer des ressources, les rois ont recours aux expédients. Edouard IV essaie d'éluder

(1) Le Parlement ne possède pas encore le pouvoir législatif ; il ne peut que présenter au roi des pétitions ; il les lui adresse, en même temps, qu'il lui octroie les subsides. Le roi les reçoit, mais, une fois pourvu d'argent, en tient tel compte qu'il lui plaît. On comprend dès lors l'importance de la réforme que voulait introduire le Parlement.

(2) DE FRANQUEVILLE, *op. cit.*, tome I. p. 369.

le principe, qui lui interdit d'imposer des sujets sans un vote du Parlement, en instituant la *bénévolence*, prétendu don gratuit demandé aux personnes riches pour subvenir aux dépenses de la couronne. Mais sous le règne de Richard III, les communes usent, dans leurs remontrances, des termes les plus vifs pour condamner cet impôt déguisé : « Nous sommes déterminées, disent-elles, à nous exposer et à nous soumettre au péril de notre vie et au risque de notre mort, plutôt que de vivre dans une servitude et un esclavage semblables à ceux dans lesquels nous avons vécu depuis longtemps, opprimées et vexées par des extorsions et de nouveaux impôts en contravention avec les lois de Dieu et des hommes, des libertés de l'ancien gouvernement et des lois de ce royaume que tout anglais a reçues en héritage. A la suite de ces remontrances, elles votèrent un acte supprimant les *bénévolences* ».

Sous les Tudors, la lutte s'apaise. C'est au lendemain de la guerre des deux Roses ; la noblesse est décimée, le roi s'est emparé des domaines des vaincus ; le peuple épuisé demande un gouvernement assez fort pour conserver la paix et se montre moins exigeant ; un seul pouvoir peut s'opposer au roi, l'Eglise ; mais la rupture allait bientôt éclater, qui devait faire du nouveau clergé le complice du roi. Les temps étaient mûrs pour la monarchie absolue ; mais les Tudors, avec habileté restèrent fidèles à la lettre de la Constitution, ils se contentèrent d'en violer l'esprit. Ils composèrent le Parlement d'hommes à leur dévotion et se firent octroyer les subsides

nécessaires ; d'ailleurs le pillage des biens d'église fut pour eux une source de revenus considérable ; ils s'en servirent même comme d'un instrument de domination en donnant une large part de ces dépouilles à leurs complices et à leurs courtisans.

Toutefois les précautions que prirent les Tudors pour masquer l'illégalité de leurs agissements montrent bien que le principe était resté intact. Les Tudors avaient introduit la pratique de l'exaction, les Stuarts essayèrent d'en édifier la théorie et ce fut leur perte.

Les Stuarts, s'autorisant de la « vice-gérance divine » qu'ils s'attribuaient, voulurent décréter l'établissement et la levée d'impôts de leur seule volonté ; ils se heurtèrent à une résistance vigoureuse. Jacques I^{er} réussit pourtant à violer quelquefois le principe sans provoquer d'hostilités ouvertes ; mais il prépara ainsi le conflit qui éclata sous le règne de son fils et successeur, Charles I^{er}. Le règne de ce dernier est en effet la phase la plus troublée de l'histoire des droits budgétaires de la nation. Cinq fois, le Parlement fut convoqué, à des intervalles plus ou moins rapprochés ; cinq fois, il fut dissous pour avoir résisté aux prétentions du roi, pour avoir voulu faire respecter ses droits. Faute de subsides, les caisses du trésor étaient vides ; Charles I^{er} eut d'abord recours à tous les expédients, que peut imaginer un gouvernement aux abois ; il institua à nouveau les *bénévolences*, prescrivit des emprunts généraux et forcés, rétablit dans les ports les anciennes taxes de *poundage* et de *tounage*, dont l'autori-

sation temporaire était depuis longtemps périmée, créa des monopoles sur les sels, les savons, les cuirs, les fers, les plumes, les dentelles, etc... Tous ces impôts déguisés, et surtout l'emprunt forcé, provoquèrent dans le peuple un premier mouvement de révolte ; plusieurs contribuables refusèrent de payer ; le gouvernement de Charles I^{er} fut obligé de procéder à des emprisonnements, qui n'atteignirent pas leur but, car les écrits et les recours aux tribunaux des prisonniers ne firent que surexiter l'opinion publique. Le procès que cinq d'entre eux, à leurs risques et périls, portèrent devant la cour du Banc du roi, passionna la nation tout entière.

Cependant la détresse financière n'avait point disparu ; Charles I^{er} n'hésita pas à décréter de sa propre autorité un impôt nouveau : la taxe sur les vaisseaux, le fameux et tristement célèbre *ship-money*. Autrefois, en temps de guerre, le gouvernement pouvait sommer les habitants des comtés de s'armer et de s'organiser pour la défense. Dans les comtés maritimes, il pouvait exiger la fourniture de vaisseaux et quelquefois il avait demandé de l'argent à la place de vaisseaux. Charles I^{er} établissait maintenant, en temps de paix et d'une manière permanente, à l'intérieur comme sur les côtes, ce qu'une nécessité pressante avait pu faire jadis temporairement excuser. « La nation tout entière prit l'alarme et fut exaspérée », raconte l'historien anglais Macaulay. Hampden, un des opposants les plus célèbres, refusa de payer sa cotisation qui s'élevait à 20 shillings. Ce refus l'exposait à toutes les rigueurs de la justice et pen-

dant 12 jours, la nation suivit, avec une patriotique anxiété, les phases de son procès plaidé à la chambre de l'Echiquier. Il ne s'agissait pas des 20 shillings d'Hampden, mais de la question même du droit budgétaire. A qui appartenait le droit de lever les impôts ? Où résidait la souveraineté ? C'était un débat entre le roi et la nation. Hampden fut condamné, chacun le prévoyait. Mais l'opinion publique remplit son but. La nation se réveilla, « elle vit avec effroi les chaînes qu'on lui forgeait », ajoute Macaulay ; elle reconnut avec évidence que sa constitution et ses libertés politiques se trouvaient en péril par le fait de la confiscation de son droit budgétaire (1).

Aussi, quand le sixième Parlement fut réuni en novembre 1640, la crise allait éclater ; les nouveaux représentants citèrent à leur banc les fonctionnaires qui avaient perçu le ship-money et dans leurs remontrances, en appelèrent au peuple de tous les abus qui avaient été commis. Les événements ne tardèrent pas à prendre un caractère aigu ; en 1642, Charles I^{er} est obligé de quitter Londres ; peu de temps après, les armées des deux puissances les plus respectées en Angleterre, la royauté et le parlement, se trouvent en présence : la révolution est déchaînée, en 1648, le roi est fait prisonnier et le 3 janvier 1649, Charles I^{er} monte à l'échafaud devant le palais de White-hall.

La lutte n'étant pas encore terminée, la Restauration replaça sur le trône les derniers Stuarts, imbus

(1) Rapporté par STOURM. *Le Budget*, p. 34.

des mêmes idées que leurs prédécesseurs, le conflit reprit de plus belle ; il passa par les mêmes phases mais eut aussi une fin analogue : Jacques II résista les armes à la main, puis vaincu dut s'exiler en 1688. Le Parlement vainqueur, sut profiter de sa victoire ; il donna conjointement à Guillaume III d'Orange et à la princesse Marie, mais en leur imposant le *Bill des droits*, qui attribuait à nouveau exclusivement à l'assemblée des représentants du pays, le droit de voter les impôts. Il créa aussi la liste civile, traçant ainsi une limite bien nette entre les fonds destinés aux dépenses de la Couronne et ceux destinés aux dépenses de l'Etat ; le Parlement se réservait la gestion et le contrôle de ces derniers.

Dès ce jour, les droits de la nation sont définitivement établis et seront toujours respectés par la Couronne ; le droit budgétaire repose désormais sur des bases solides et n'aura plus qu'à acquérir avec le temps les perfectionnements qui le signalent aujourd'hui à notre admiration, sans jamais craindre qu'on viole ses principes essentiels.

En France, ces résultats ne seront atteints qu'un long siècle après, en 1789. Et cependant c'est aux débuts du XIV^e siècle que la nation française comme la nation anglaise, a commencé à faire ses premières armes ; c'est vers cette époque que la France a possédé son premier organe de représentation nationale : les *Etats généraux*. Nous avons déjà fait pressentir les causes de ce retard dans la remarque générale que nous avons émise au début ; la France a connu

une longue période d'arrêt de 1614 à 1789, durant laquelle les Etats généraux n'ont plus été réunis ; le droit budgétaire de la nation n'a été alors défendu que par un organe sans mission et sans force, les *Parlements*. La révolution de 1789 seule permettra de faire triompher le droit de la nation.

Ainsi trois phases se distinguent nettement dans notre histoire : la première, qui va de 1314 à 1614 est celle des Etats généraux ; la deuxième, de 1614 à 1789 est celle des Parlements ; la troisième, de 1789 à nos jours, durant laquelle s'est organisé notre régime actuel. Notre histoire nationale étant beaucoup plus connue que l'histoire anglaise, nous aurions mauvaise grâce à entrer dans de nombreux détails. Nous ne ferons que retracer brièvement chacune de ces trois périodes ; aussi bien ce court exposé suffira-t-il à montrer la marche générale de l'évolution.

Les premiers Etats généraux apparurent en France sous Philippe le Bel en 1302 et en 1308 ; ils se composaient d'un certain nombre de barons et de prélats qui se déclarèrent dépourvus de l'autorité suffisante pour contraindre les contribuables à l'obéissance ; aussi le roi pensa-t-il obtenir plus sûrement les subsides, dont il avait besoin, en s'adressant directement aux représentants du peuple. A cet effet, une troisième assemblée fut réunie en 1314 ; ce sont les premiers Etats généraux qui s'occupent de questions fiscales ; ils se composaient de nobles, de prélats, bourgeois et syndics des communes et Enguerrand de Marigny « requis, pour le roy, aux bourgeois des

communes, qui illec estoient assemblés, qu'il vouloit savoir lesquels luy feroient ayde ou non » (1).

L'institution était fondée, mais encore bien humble, bien précaire ; on ne saurait oublier que le roi les avait convoqués « pour entendre, recevoir, approuver et faire tout ce qui leur serait commandé par le roi ». L'assemblée montra la docilité qu'on attendait d'elle : toutes les demandes royales furent approuvées.

Après Philippe le Bel, trois nouvelles convocations seulement sont à mentionner, sous Louis X le Hutin, sous Philippe le Long et sous Philippe VI, pour arriver aux assemblées plus importantes, qui commencèrent à prendre une forme régulière sous le roi Jean le Bon. A cette date, les Etats généraux commencent à revendiquer hautement le droit de consentir l'impôt et quand le roi Jean leur demande des subsides pour soutenir la guerre contre l'Angleterre, ils ont soin, en les octroyant, de déclarer que c'était « par manière de don et pour un temps et qu'ils cesseraient du tout, s'ils n'étaient renouvelés par leur consentement ». Cette clause fut agréée par le roi et rappelée formellement dans son ordonnance du 28 décembre 1355.

Nous ne dresserons pas la liste des Etats généraux qui furent réunis jusqu'en 1614 ; qu'il suffise de signaler que toujours ces assemblées proclamèrent les droits de la nation en matière d'impôt. Le principe que le peuple est seul juge des impôts à consentir ne

(1) PICOT, *Histoire des Etats généraux*, I. p. 25.

cesse de s'infiltrer de plus en plus profondément dans la conscience publique. Tous les documents en font foi. Philippe de Commines, ministre et confident de Louis XI, écrivait : « Y a-t-il Roi, ni Seigneur, sur terre, qui ait le pouvoir de mettre un denier sur ses sujets, sans octroi et consentement de ceux qui le doivent payer, sinon par tyrannie et violence ? » — De même, les Etats généraux de 1483 affirment solennellement « qu'ils attendent que dorénavant, on n'impose aucune somme de deniers sur le peuple sans convoquer les Etats et sans avoir obtenu leur consentement, conformément aux libertés et usages du royaume ». La régente Anne de Beaujeu, au nom du roi Charles VIII, s'incline devant les prérogatives du peuple ainsi rappelées et s'engage, conformément à la demande des Etats, à les convoquer dans deux ans au plus tard, afin d'obtenir le renouvellement de l'autorisation provisoire des taxes concédées. Malheureusement, la Couronne oublia ses promesses. — Enfin Henri IV, en 1596, en se présentant aux Etats de Rouen, leur tient ce discours : « Je viens demander vos conseils, les croire et les suivre, me mettre en tutelle entre vos mains. C'est une envie qui ne prend guère aux rois, aux barbes grises et aux victorieux. Mais mon amour pour mes sujets me fait trouver tout possible et tout honorable ».

Ainsi tout nous montre que les Etats généraux auraient pu acquérir une influence considérable sur la marche des affaires, si la représentation n'avait pêché par plusieurs côtés à la fois. D'une part, ils ne furent pas réunis d'une manière régulière. Quand

on dresse la liste des convocations qui furent faites, à part les règnes de Jean le Bon et de Charles VII, on ne trouve guère plus de cinq à six assemblées en moyenne par siècle et encore sont-elles convoquées sans la moindre régularité. Il manquait donc aux Etats généraux l'esprit de suite et c'est ce qui devait les rendre impuissants. D'autre part, comme le fait remarquer Tocqueville (l'ancien régime et la Révolution), la noblesse eut « la lâcheté de laisser taxer le tiers état, pourvu qu'on l'exemptât elle-même ». Le peuple, réduit à ses propres forces, impuissant à soutenir la lutte, dut courber momentanément la tête ; si la noblesse, au contraire, prenant sa part des charges du pays, s'était mise au premier rang pour le diriger et lui prêter main forte dans ses revendications, au lieu de se faire l'auxiliaire de la royauté, elle eût sans doute amené celle-ci à composition et empêché l'ancien régime de s'écrouler aussi lamentablement. Etroitement unis par la communauté d'intérêts, nobles et représentants du peuple eussent fait des Etats généraux une assemblée respectée, parce que redoutable.

Enfin, les représentants du Tiers-Etat eux-mêmes ont été coupables de se contenter des promesses des gouvernants ; ils ont cru faire tout leur devoir, en proclamant le principe, en affirmant solennellement leurs droits ; combien plus grande aurait été leur œuvre, si à l'exemple des communes anglaises, ils avaient exigé que les rois missent en pratique les règles qu'ils avaient acceptées en théorie. Oui, le principe était accepté en théorie ; et ce fut presque

un mal, car la nation se croyant désormais souveraine, allait par sa négligence se laisser asservir à nouveau. L'idée avait triomphé ; l'application était chose méprisable à ses yeux : c'est là sa plus lourde faute.

La nation a vécu d'illusions ; une des circonstances, qui ont entretenu ces illusions, mérite d'être signalée ; c'est l'existence des Parlements et le rôle qu'ils ont joué de 1614 à 1789. La nation s'est reposée sur les Parlements du soin de défendre ses droits ; pendant près de deux siècles, elle n'a pas réclamé, comme elle devait le faire, la convocation des Etats généraux, qui seuls avaient le devoir de s'opposer à l'arbitraire royal ; les Parlements, dans leurs remontrances, ne cessaient de proclamer très haut « que l'impôt doit être consenti par la nation ; les remontrances, certes, n'avaient aucun effet, mais la nation, fière de voir affirmer le principe qui lui était cher, n'en demandait pas davantage ; elle se taisait ! Cependant, un jour, les Parlements ont renoncé à la mission qu'ils avaient usurpée et qu'ils étaient impuissants à remplir ; ils ont fait appel eux-mêmes à la nation, qu'ils ne pouvaient défendre et lui ont montré le danger ; et ce jour-là, la nation s'est réveillée, irritée, redoutable ; la Révolution a fait son œuvre.

Telles sont les vues d'ensemble qu'offre la seconde période : les faits qui en forment la trame montreront la justesse de ces quelques remarques. A partir de 1614, les Etats généraux ne sont plus convoqués ; il semble donc que le despotisme royal ne dût rencontrer aucun obstacle ; et cependant les Parlements

tentèrent de le contrebalancer. Simples corps judiciaires, ils n'en avaient ni le droit, ni le pouvoir ; ils eurent recours à un artifice ; comme ils devaient enregistrer toutes les lois, ils eurent la prétention de refuser l'enregistrement de celles qui leur paraissaient violer les principes fondamentaux sur lesquels reposait l'Etat. Et c'est ainsi qu'ils tentèrent de rejeter les édits bursaux, établissant des impôts non consentis par la nation. Leur résistance fut brisée et dans les *Lits de justice*, les rois en eurent facilement raison ; sous Louis XIV, même, les Parlements renoncèrent momentanément à leur droit de remontrance.

En 1787, les Parlements sentirent combien leur pouvoir était faible ; en demandant eux-mêmes au roi de convoquer à nouveau les Etats généraux, ils avouèrent « que les cours n'eurent jamais le droit d'octroyer et de consentir l'impôt »... « que ce serait anéantir le droit sacré et imprescriptible de la nation que de consentir à l'établissement d'impôts que la nation elle-même n'aurait pas octroyés ». Et le premier président du Parlement de Paris d'ajouter en parlant à Louis XVI : « Le principe constitutionnel de la Monarchie française est que les impositions soient consenties par ceux qui doivent les supporter. Si votre Parlement a cru, depuis plusieurs années, pouvoir répondre à Votre Majesté de l'obéissance des peuples en matière d'impôts, il a souvent plus consulté son zèle que son pouvoir ».

Les Etats généraux furent en effet convoqués en 1789 et la Révolution les suivit de près. Sans doute elle fut faite pour bien des raisons à la fois, mais

avant tout, la nation voulut savoir ce qu'il était fait de sa fortune et, pour le savoir, exigea qu'il y eût une assemblée, chargée tous les ans de voter l'impôt et d'en recevoir la justification. Les charges des bailliages et des sénéchaussées en font foi et lorsque l'Assemblée nationale fut constituée, son premier soin fut d'affirmer avec énergie le droit pour la nation de voter l'impôt. L'art. 14 de la Déclaration des droits posa nettement le principe en ces termes : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité des contributions publiques, de les consentir librement et d'en suivre l'emploi ».

A cette date, s'ouvre la troisième période, durant laquelle va se dégager la notion du budget moderne. Lorsque les anciens Etats généraux étaient convoqués, c'était uniquement pour la concession des subsides au pouvoir royal ; voter les recettes, là se bornait leur rôle ; suivre l'emploi qui en était fait leur aurait paru excéder leur droit, le consentement de l'impôt comportant nécessairement, à leur sens, la libre disposition de son produit. C'est au roi seul qu'il appartenait d'ordonner les dépenses et l'on s'en remettait sur ce point à sa sagesse. Très rares sont les cahiers des bailliages et des sénéchaussées qui formulent cette revendication, en 1789. L'Assemblée constituante n'en décréta pas moins cependant que le droit de la nation est de voter les dépenses ainsi que les subsides ; mais dépourvue de précédents, elle ne sut ni organiser les budgets, ni établir un contrôle régulier des dépenses publiques. Elle se borna à

séparer les fonds d'Etat des fonds de la liste civile, faisant ainsi cesser la confusion qui régnait jusqu'alors entre les dépenses publiques et celles de la Couronne. La Convention et le Directoire n'apportèrent aucun perfectionnement à l'œuvre de la Constituante.

Le Consulat et l'Empire forment une seconde période d'arrêt, analogue à celle qui va de 1614 à 1789; celle-là n'eut heureusement qu'une courte durée. Les principes mêmes et les textes de 89 furent méconnus. Aux droits de la nation, Napoléon substituait sa volonté; s'il ne put se débarrasser complètement du contrôle du pouvoir législatif, il s'arrangea du moins pour s'y soustraire le plus possible; il devint en réalité le maître absolu de la fortune publique, comme de l'administration et de la politique de l'Etat. Le Corps législatif lui vota les budgets qu'il voulut; il les défit et les refit après leur vote, il en décréta même sans les présenter aux suffrages, tout comme il décréta des impôts de sa propre autorité, sans rendre compte à personne.

Avec un tel régime, la notion du droit budgétaire ne devait manquer de s'altérer. Aussi lorsqu'au début de la Restauration, on voulut déterminer la véritable portée de ce droit, il ne faut pas s'étonner si certains hommes politiques, comme Garnier, soutinrent que la libre disposition des fonds provenant de l'impôt devait appartenir exclusivement au roi. Néanmoins, la véritable thèse soutenue par des esprits éclairés, comme le baron Louis et Roy finirent par l'emporter et pour assurer aux Chambres l'exercice de

leur prérogative, la loi de 1817 créa la spécialité par ministère (1). Dix ans plus tard, l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 faisait un nouveau pas dans cette voie en établissant le vote par section, dans chaque ministère. Enfin la loi du 29 janvier 1831 faisait descendre le vote parlementaire jusqu'au chapitre.

Ainsi se trouvaient définitivement sanctionnés les principes que la Révolution avait proclamés et le Parlement était dès lors en pleine possession des droits que le pouvoir exécutif lui avait si longtemps enlevés.

Une troisième période d'arrêt ou même de recul est encore à signaler en 1852; mais le Gouvernement impérial finit par renoncer au droit de disposer en maître absolu du produit de l'impôt; depuis lors le principe est resté debout.

De cet aperçu historique, que nous nous sommes efforcés de faire aussi bref que possible, une conclusion se dégage : à l'heure actuelle, en Angleterre comme en France, la nation, c'est-à-dire le pouvoir législatif qui la représente, a non seulement le droit de voter l'impôt, mais aussi de contrôler l'emploi qui en est fait. C'est pour assurer l'exercice de ce double droit qu'est dressé chaque année le budget, état minutieux des recettes et des dépenses probables, qui contient dans des bornes étroites les pouvoirs des Gouvernants.

Dans l'étude qui suit, nous ne nous occuperons

(1) Nous ne faisons que passer sur l'histoire de la spécialité budgétaire; nous la retrouverons au cours de notre travail.

point du contrôle du budget, ni même de la préparation, bien que nous y fassions largement allusion, mais seulement du « Vote du budget ». Après avoir posé le principe de l'annualité du vote du budget et noté les exceptions qu'il subit, nous étudierons successivement la présentation du budget, l'examen du budget, la discussion et le vote du projet en séance publique, les pouvoirs respectifs de la Chambre haute et de la Chambre basse, et la législation des crédits additionnels enfin nous terminerons par l'exposé d'une hypothèse toute spéciale : celle du refus du budget. Nous nous efforcerons de mettre en lumière les institutions propres à chacun des deux pays qui nous occupent, d'en montrer le fonctionnement, enfin et surtout d'en apprécier la valeur respective. L'Angleterre a des finances prospères ; nous lui demanderons le secret de sa prospérité ; en étudiant ses institutions, nous apprendrons à mieux connaître les nôtres, à en fixer le juste prix et à les réformer dans ce qu'elles ont de défectueux.

CHAPITRE I

Le vote annuel du budget

La règle du vote annuel du budget se retrouve dans presque tous les pays. Il en est peu qui ne l'aient pas encore adoptée ; on peut citer toutefois la Hesse, la Saxe-Weimar, la Saxe-Meiningen, la Saxe-Altembourg, qui ont un budget triennal et la Bavière dont le budget autrefois quinquennal est aujourd'hui biennal.

Cette période d'une année s'offrait spontanément au choix des constitutions. Suffisante pour permettre au pouvoir exécutif d'accomplir la tâche qu'on lui réclame, nécessaire pour que le pouvoir législatif pût conserver sa prédominance et assurer son contrôle, elle était indiquée par la nature elle-même, qui, par le retour périodique de ses phénomènes et des richesses qu'elle produit, a pris soin, semble-t-il, de scinder la marche du temps en étapes d'égale longueur.

L'annualité du vote budgétaire s'est d'abord implantée en Angleterre. Le Bill des droits de 1688, imposé à Guillaume III, lors de son avènement, l'érigait en principe ; dès lors, elle n'a plus été contes-

tée. Le même principe a été adopté en France ; il a même si bien pénétré dans notre pratique parlementaire, qu'il a paru inutile de l'inscrire dans notre Constitution de 1875. Seuls, les deux chartes et l'acte additionnel de 1815 en font mention. C'est une de ces règles coutumières, qui vivent à l'ombre de nos textes constitutionnels, mais qui n'en ont pas moins d'autorité, parce qu'acceptées par tous sans discussion. Tant il est vrai que, même dans les pays comme la France, qui attachent une si grande supériorité à la loi écrite et qui aiment à enserrer leurs principes constitutionnels dans un texte fondamental et systématique, la coutume garde ses droits et sa force obligatoire !

L'annualité du vote budgétaire est donc admise, en principe, dans les deux constitutions anglaise et française. Mais elle comporte deux exceptions. La règle reçoit d'abord un premier échec en Angleterre ; celle-ci soustrait au vote annuel une fraction très importante du budget ; cette fraction qui reste immuable tant que de nouvelles lois ne viennent pas la modifier, forme ce qu'on appelle le *fonds consolidé*. En France, plusieurs propositions s'échelonnent au cours du XIX^e siècle, qui tendent à imiter sur ce point nos voisins d'outre-Manche ; aucune n'a acquis droit de cité.

Une seconde brèche, celle-ci en sens inverse, est faite au principe dans les deux pays ; le début de l'année financière est, toujours en Angleterre, presque toujours en France, marqué par le vote de petits budgets provisoires, destinés à assurer le fonction-

nement des services publics en attendant le vote définitif du budget général, ce sont : en Angleterre, les *votes on accounts* ; en France les *douzièmes provisoires*.

Nous étudierons ces deux groupes d'exceptions avec l'attention qu'elles méritent.

§ I. — *Le fonds consolidé en Angleterre*

L'institution du fonds consolidé marque une différence profonde entre les budgets anglais et français. Dans notre législation, toutes les dépenses et recettes doivent pour être légales faire l'objet d'un vote annuel du pouvoir législatif. Or au nombre de ces dépenses, il en est dont l'acquittement est pour le pays d'un intérêt vital. La dette publique est un exemple bien concluant : qui songerait à nier qu'on fortifie le crédit de l'Etat en dégageant ses créanciers des complications politiques que le vote du budget peut engendrer. Certes, le plus souvent, les Chambres approuveront ces dépenses sans discussion et le vote de ces chapitres du budget se résoudra en une simple formalité ; mais alors, pourquoi les remettre perpétuellement en question, pourquoi alourdir encore la marche d'un budget qui arrive déjà si laborieusement à son édification complète.

L'institution du fonds consolidé présente encore l'avantage de s'opposer aux dangers de la législation par voie budgétaire. La législation par voie budgétaire, est une pratique dont les Chambres françaises ont usé et abusé depuis longtemps. Elle

consiste à supprimer, sous prétexte d'économie, des services dont le fonctionnement est prévu par des lois existantes. On ne saurait trop critiquer ces suppressions, qui s'opèrent par le refus des crédits nécessaires à la mise en vigueur de la loi, sans qu'il soit statué sur l'existence de la loi elle-même. Le rôle de la loi de finances est d'accommoder les ressources financières aux lois existantes et non de bouleverser celles-ci. Les suppressions budgétaires ont d'ailleurs cet autre inconvénient qu'elles négligent les côtés politiques, moraux, sociaux des lois qu'elles abrogent pour ne s'occuper que de leur côté financier. C'est ainsi que la Chambre des députés a refusé mainte fois de voter le crédit des sous-préfets ; on a été jusqu'à proposer de supprimer, par ce moyen détourné, le Sénat lui-même, en refusant le crédit nécessaire pour l'indemnité parlementaire des sénateurs. Cette manière de procéder, outre les inconvénients qu'elle présente, est-elle fondée en droit ? On peut en douter. La loi du budget est de sa nature temporaire, annuelle : comment dès lors, puisque l'ensemble de ses dispositions ne dureront qu'un an, certaines d'entre-elles pourraient-elles se détacher des autres pour prendre une valeur indéfinie ?

Ces inconvénients ne pouvaient échapper à l'esprit si pratique de nos voisins : aussi ont-ils rangé dans un lot spécial cet ensemble de dépenses inévitables et à peu près immuables. Bien plus, ils ont affecté à leur acquittement des impôts qu'ils ont rendu permanents, et ce tout ainsi formé a pris le nom de *fonds consolidé* (consolidated fund).

Cette institution remonte à l'avènement de Guillaume III et tire son origine du Bill des droits de 1688. A cette date, quand le Parlement eût rompu avec les Stuarts pour confier les destinées de l'Angleterre à Guillaume d'Orange, il voulut éviter le retour des exactions dont le pays était depuis si longtemps victime et pour ôter au nouveau souverain toute tentation de s'ingérer dans les finances de l'Etat, il sépara définitivement la Bourse du roi du Trésor public. Désormais la liste civile devait seule alimenter la Bourse du roi et fut votée pour toute la durée du règne; on affecta au paiement de cette dépense le produit de certaines taxes, qui échappèrent elles aussi au vote annuel du Parlement. Le premier fonds consolidé était né.

Cette brève histoire nous suggère deux remarques. Il est à observer en premier lieu que le même Bill des droits, alors qu'il consacrait le principe du vote budgétaire annuel, introduisait le germe d'une pratique qui devait porter une grave atteinte à ce principe; en second lieu, le fonds consolidé, que nous voudrions voir établir en France, dans un but purement économique, a eu, en Angleterre, une cause politique.

D'ailleurs bien que le premier pas dans cette voie eût un caractère politique, l'Angleterre ne tarda pas à s'apercevoir des avantages économiques, que la réforme contenait et bientôt elle appliqua à la dette publique et aux émoluments de certains fonctionnaires le système inauguré pour la liste civile. Mais chacun de ces trois fonds consolidés vivait d'une vie indépen-

dante : en 1787 seulement, Georges III en décida la fusion.

A l'heure actuelle, le fonds consolidé comprend le tiers des dépenses et les quatre cinquièmes des recettes. Les dépenses comprennent : les intérêts de la dette publique, le paiement de la liste civile, les pensions civiles et militaires, la dotation du *Speaker* ou président de la Chambre des communes, les émoluments de certaines Cours supérieures de la magistrature, des services diplomatiques, etc... Point n'est besoin d'une autorisation annuelle pour acquitter toutes ces dépenses. Quant aux recettes du fonds consolidé, elles comprennent tous les impôts dont la nécessité et l'assiette ne sont pas contestées.

Le Parlement n'aura donc à délibérer que sur quatre groupes de dépenses : les dépenses de la marine, les dépenses de l'armée, les frais de perception et toutes les dépenses qui sont comprises sous le nom générique de services civils (travaux publics, subventions aux écoles, assistance publique, justice, service colonial et consulaire et tous les traitements qui ne sont pas à la charge du fonds consolidé). Ces quatre groupes contiennent des dépenses de quotité variable : ce sont les *estimates*.

Pour subvenir aux dépenses de ces quatre budgets, le Parlement dispose de deux sources de revenus : 1^o le reliquat du fonds consolidé. Nous avons vu, en effet, que le fonds consolidé comprenait le tiers des dépenses et les quatre cinquièmes des recettes. Les recettes restantes seront affectées aux estimates par le Parlement ; 2^o Un certain nombre de taxes dont

la quotité varie suivant les nécessités budgétaires de chaque exercice : ce sont des impôts d'appoint. Les principaux sont : *l'income-tax* ou impôt sur le revenu et les droits sur le thé. Ces impôts ont toujours été impopulaires, la nation les a subis sans les accepter ; aussi les a-t-elle toujours considérés comme des impôts provisoires et c'eût été gravement la méconter que de les consolider.

L'income-tax remplit d'ailleurs admirablement son rôle : d'une part, on peut en augmenter la productivité sans accroître les frais de perception, d'autre part, on peut en calculer le produit avec une certitude presque mathématique qui permet de la proportionner aux charges publiques. L'expérience est toute en sa faveur : élevé à 10 % pendant la guerre contre la France, supprimé en 1815, rétabli à 3 % en 1842, porté à 6 % en 1854, il est tombé aujourd'hui au-dessous de 2 %.

L'existence du fonds consolidé anglais et son heureuse influence n'ont pas laissé d'attirer l'attention du Parlement français. Dès 1789, Mirabeau, voulant assurer le crédit de l'Etat, proposait d'affecter certains impôts au service de la dette publique : « Limiter à un an, disait-il, la durée des impôts par lesquels sera assurée la dette publique, c'est donner au corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en banqueroute ». Malgré son éloquence habituelle, le tribun ne parvint pas à convaincre l'Assemblée (séance du 7 octobre 1789).

La proposition de Laffite, sous la Restauration, en 1827, n'eut pas plus de succès que la précédente.

Laffite voulait établir une division dans le budget : d'une part, le « Budget du fonds consolidé » qui comprendrait la dette publique, les pensions, etc... de l'autre, le « Budget extraordinaire » qui serait affecté aux charges accidentelles et temporaires. En vain, Laffite s'évertua-t-il à montrer « que les Chambres s'épargneraient ainsi de passer en revue chaque année pour la quatorzième ou quinzième fois des dépenses dont la convenance a déjà été démontrée ; qu'elles gagneraient un temps considérable, consacré plus utilement à l'examen des dépenses nouvelles » l'Assemblée resta sourde à sa voix. Et depuis lors, chaque année, *leit-motive* incessant, le projet de budget ramène ces immuables colonnes de chiffres qui lui donnent des proportions si imposantes.

Ainsi la France qui reflète si souvent l'image des institutions politiques anglaises, n'a point voulu sur ce point suivre les enseignements de nos voisins. L'on ne saurait, à notre avis, en découvrir la cause qu'en pénétrant, à la leur de l'histoire, le sens et l'esprit des constitutions des deux pays.

Durant des siècles la démocratie française avait dormi sous la loi d'une organisation aristocratique ; quand le choc de 1789, qui la réveilla en lui donnant le sentiment de sa force, eut brisé en même temps la chaîne qui le paralysait, cette démocratie se vit tout à coup pleinement libre ; désormais c'est en elle que résidait la souveraineté, sa volonté seule était sa loi. Après avoir fait table rase du passé, il fallait cependant construire ; Montesquieu et Rousseau, dont les théories avaient bercé ses rêves, allaient la guider

dans ce domaine encore inexploré par elle. Le premier lui mit en main le principe de la séparation des pouvoirs ; elle l'adopta et l'appliqua avec un aveuglement farouche. A Rousseau, elle emprunta le principe de la souveraineté nationale : le pouvoir législatif, organe de la volonté nationale, devenait le pouvoir suprême. La nation, angoissée par le souvenir d'un joug si longtemps subi, d'autant plus jalouse de ses droits qu'elle les avait plus chèrement conquis, se montra féroce, pour ainsi dire, dans la garde de ses prérogatives. Le pouvoir exécutif ne devait plus être qu'un instrument docile, à jamais incapable d'asservir ses mandants ; n'était-ce donc pas le meilleur moyen de prédominance et de contrôle, que de lui refuser obstinément le droit de manier sans l'autorisation annuelle le moindre denier public ?

Une telle crainte ne pouvait germer dans l'esprit du Parlement anglais : celui-ci n'avait pas acquis ses droits par une de ces révolutions brutales qui, brisant tout lien avec le passé, déplaçant brusquement le pivot de la souveraineté, ne donnent naissance qu'à des organes constitutionnels fragiles, châteaux de cartes aussi vite démolis que construits. Le Parlement s'était acheminé pas à pas, sans à-coups, vers la conquête de cette souveraineté ; quand après une longue lutte la victoire eût couronné ses efforts, ses droits et son prestige solidement établis sur un glorieux passé, n'avaient plus à craindre aucun empiètement.

Mais, même en France, cette crainte est vaine et puérile et l'examen du système anglais doit nous en

convaincre. Certes le Parlement anglais a bien donné une fois pour toutes au pouvoir exécutif le droit d'engager certaines dépenses, mais à bien observer, l'on s'aperçoit qu'il a gardé par devers lui le droit de voter chaque année les dépenses militaires et les frais d'entretien des services civils, toutes dépenses sans lesquelles le pouvoir exécutif ne saurait avoir une parcelle d'autorité. Notre nation, pour trop craindre les coups d'Etat, s'est mise et continue encore à à trembler devant un fantôme; la nation anglaise avec une plus juste vue des choses, a su concilier l'heureuse marche des affaires publiques avec le maintien de sa prédominance. Douée d'un sens pratique fort développé, elle a su faire un choix; se dépouillant en faveur du pouvoir exécutif de tout ce qui pouvait faciliter la tâche de ce dernier, elle a néanmoins conservé les armes véritablement efficaces qui devaient rendre sa souveraineté inaccessible à toute atteinte violente.

§ 2. — *Douzièmes provisoires.* — *Votes on accounts.*

Nous avons annoncé qu'une seconde brèche était faite au principe de l'annualité du vote budgétaire, mais inverse de la précédente : le début de l'année financière, avons nous dit, est marqué par le vote de petits budgets provisoires, destinés à assurer le fonctionnement des services publics, en attendant le vote définitif du budget général.

En France, sous le nom de douzièmes provisoires, ils ont acquis un regrettable renom et nul n'en parle

qu'avec un sourire plein d'ironie à l'adresse de nos représentants. Chacun en connaît le mécanisme simpliste : l'année financière commence le 1^{er} janvier ; si le budget n'est pas voté avant cette date, on ne peut pourtant point laisser en souffrance les divers services publics ; on échafaude alors à la hâte et vaille que vaille des budgets partiels, destinés à pourvoir à quelques mois d'exécution seulement. Les Chambres, pressées par les circonstances, votent sans examen sérieux, autorisent la perception des impôts pendant ce même laps de temps et cahin-caha, la vie nationale poursuit sa marche.

Les douzièmes provisoires sont donc un expédient de la dernière heure, destiné à réparer tant bien que mal l'irrégularité d'une situation anormale. Dans une séance du Sénat, un orateur les appréciait à leur juste valeur : « Ce que les douzièmes provisoires attestent, c'est que l'expédition des affaires ne s'accomplit pas normalement. C'est que les pouvoirs publics, lorsqu'ils recourent à cet expédient sans y avoir été contraints par des nécessités extraordinaires et impérieuses, n'ont pas fait tout ce qu'ils pouvaient et devaient faire ».... Et plus loin : « Les hommes quelque peu accoutumés à l'examen des budgets savent que trois ou quatre mois, cinq si vous voulez, sont un temps largement suffisant pour étudier, discuter et voter le budget le plus compliqué et contenant le plus de dispositions nouvelles. Et quand ce délai ne suffit pas, c'est, je ne dirai pas qu'on y ait mis de la mauvaise volonté, mais qu'on s'est laissé

distraire de ce devoir essentiel par d'autres affaires infiniment moins importantes » (1).

Depuis le début du siècle, les douzièmes provisoires ont formé l'escorte inévitable de tous les malheurs, guerres ou dissensions intestines qui ont affligé notre pays. Nous les trouvons d'abord en 1815 jusqu'en 1822, après les désastres de l'Empire ; pendant la Restauration, M. de Villèle parvint à les éviter ; mais bientôt la Révolution de 1830 les ramena ; encore un temps d'arrêt, puis la Révolution de 1848 fut la cause de leur retour. Durant tout le second Empire, on n'y eût pas recours, mais les événements de 1870-71 ne pouvaient point manquer de nous renouveler leur présence. Enfin nous les avons revus après les incidents politiques du 16 Mai.

Il est à remarquer toutefois que dans toutes les circonstances précédentes une cause existait qui pouvait légitimer ou du moins atténuer fortement l'irrégularité ; mais, ce qui est déplorable, c'est que, depuis 1884, l'expédient des douzièmes provisoires réapparaît chez nous avec une ponctualité désespérante ; chaque année les voit revenir, sans qu'aucune cause sérieuse excuse leur retour. Ils ont acquis droit de cité dans notre procédure parlementaire, à tel point qu'ils n'effarouchent plus nos représentants ; certains d'entre eux s'en montrent même partisans et s'écrient : « Il n'y a que dans les pays sauvages,

(1) Discours de M. Buffet au Sénat : Séance du 6 décembre 1884.

chez les Turcs, qu'on ne connaît pas les douzièmes provisoires ». (Séance du 15 décembre 1887. Chambre des députés).

Cette boutade renferme, comme la plupart de ses pareilles, une grande part d'irréflexion. D'une part, il ne nous semble pas que la civilisation française marchât vers son déclin, si l'on expulsait à tout jamais de nos budgets les douzièmes provisoires ; d'autre part, s'il est vrai que les pays, qui nous entourent, connaissent des institutions assez analogues, il est indispensable, avant d'assimiler ces pays au nôtre, de scruter le fonctionnement de ces institutions et de nous demander si elles ont la même nature et les mêmes conséquences que chez nous. Or, c'est précisément dans cette comparaison que nous trouverons la condamnation du système français ; l'examen du système anglais sera, à cet égard, un exemple fort instructif.

En Angleterre, depuis 1854, l'année financière s'ouvre le 1^{er} avril. La Chambre des Communes commence en général au mois de février l'examen du budget ; dans ce but, elle se transforme tour à tour en *Comité des subsides*, chargé d'examiner les dépenses, et en *Comité des voies et moyens*, chargé de voter les ressources nécessaires (nous verrons en détails la procédure suivie au chapitre : Examen du budget). Malgré la diligence des Comités et de la Chambre des Communes, il serait impossible de discuter et de voter le budget en si peu de temps ; d'ailleurs la coutume parlementaire anglaise s'y oppose ; et, c'est là une chose à retenir, le procédé

analogue à nos douzièmes provisoires est en Angleterre une pratique voulue, régulière.

Avant l'ouverture de l'année financière, le Comité des subsides a examiné les dépenses que propose le Cabinet ; le Comité des voies et moyens en prend à son tour connaissance et adopte une résolution permettant au gouvernement de puiser à l'Échiquier, c'est-à-dire au Trésor, une somme équivalente aux crédits examinés et décide qu'un rapport en ce sens sera présenté à la Chambre. Les rapports des deux Comités sont présentés à la Chambre ; celle-ci les examine et ordonne qu'ils lui soient présentés à nouveau sous forme de bill, qui prendra le nom de « *consolidated fund act n° 1* ». Ce bill parcourt successivement toutes les phases de la procédure usitée en matière de bills publics ; la Chambre des Lords l'adopte après trois lectures et l'assentiment royal est presque aussitôt donné (1).

En vertu de ce bill, autorisation est accordée au Gouvernement de puiser à la Banque d'Angleterre (2) une somme correspondante au chiffre des crédits approuvés et votés en Comité des subsides et autorise tacitement et indirectement le Cabinet à appliquer

(1) Voir ERSKINE-MAY. *Treatise on the laws, privilèges and usages of the Parliament*.

(2) En Angleterre, en effet, toutes les ressources budgétaires sont centralisées dans les caisses de la Banque d'Angleterre et sont inscrites au crédit du compte courant de l'Echiquier, c'est-à-dire du Trésor. L'Echiquier agit vis-à-vis de la Banque, comme un simple particulier, qui tour à tour verse et retire ses fonds.

cel argent aux dépenses courantes. Indirectement, avons-nous dit ; en effet, jusqu'au vote définitif du *bill of appropriation*, qui récapitule et fixe définitivement chacun de leurs chapitres, les dépenses examinées et votées par le Comité des subsides, ne sont pas l'objet de bills distincts, soumis directement à la sanction des Chambres. Les « consolidated fund acts » qui ont pour but de fournir au Gouvernement les sommes accordées par le Comité des voies et moyens, attribuent en bloc une somme à chaque ministère, mais sans indiquer ni de quelle manière, ni dans quelle proportion, les sommes ainsi octroyées seront réparties entre les divers chapitres de ces départements : c'est là le point remarquable du système. Les ministres répartissent alors les crédits qui leur ont été alloués entre toutes les administrations de leur département ; ils opèrent des virements provisoires, qui leur permettent d'administrer pendant que le pouvoir législatif vote le budget.

Ainsi le « Consolidated fund act n° 1 » accorde une somme de plusieurs millions de livres qui doit servir à payer pendant toute une année la solde des troupes ; mais il n'a pas encore voté un seul shiling pour subvenir aux dépenses de l'approvisionnement ou des travaux militaires ; le secrétaire d'Etat de la guerre emploiera cette somme à assurer les divers services de son département pendant les premiers mois de l'année courante.

Grâce à ce procédé, le Gouvernement est, avant l'ouverture de l'année financière, suffisamment muni d'argent pour conduire à bien son administration.

D'ailleurs plusieurs « consolidated fund acts » viendront encore au cours de la session lui permettre de renouveler ses provisions : il porte le nom significatif de *votes d'acomptes* ou *votes on accounts*.

Cette pratique ne laisse pas que de présenter de grands avantages. Tout d'abord, elle permet d'établir les prévisions budgétaires à une époque très rapprochée des faits auxquels elle s'applique. Au mois d'octobre de chaque année, le Chancelier de l'Echiquier invite ses collègues, les autres ministres à préparer leurs *estimates* ; puis il présentera lui-même le projet de budget général la veille seulement, très souvent même le lendemain de l'ouverture de l'année financière (1^{er} avril). Ainsi c'est au moment même où le budget va être exécuté qu'il en trace les lignes. Ses estimations deviennent alors contemporaines des événements ; il ne prédit pas l'avenir, il interprète le présent. Ce n'est plus l'inconnu qui se dresse devant lui, plein d'incertitudes et de déceptions ; il ne fait qu'adapter ses chiffres aux faits qui commencent à se dérouler. Aussi quelle sûreté dans sa marche, quelle exactitude presque mathématique dans ses évaluations ! Quel contraste avec le budget français !

En France, les diverses administrations commencent à préparer le budget vers les mois d'octobre ou de novembre, non point de l'année qui précède la période d'exécution de ce budget, mais de l'année antérieure, c'est-à-dire quatorze ou quinze mois à l'avance. Ainsi en octobre 1906, on commencera à préparer le budget de 1908. « N'est-il pas vrai, écri-

vait M. Ribot le 1^{er} juillet 1882, dans son rapport sur le budget de 1883, qu'un budget de dépenses, dressé douze ou quinze mois à l'avance, ne peut être définitif, que certaines dépenses, quoique nécessaires, ne peuvent pas être prévues si longtemps d'avance ? » Le projet général élaboré, le ministre des finances le déposera devant le Parlement vers le mois de février et ces documents séjourneront dix ou douze mois entre les mains du Parlement. Que de coups imprévus, que d'événements subits peuvent venir changer la face du monde politique ou économique et détruire tout ce bel édifice qui prétendait prédire un avenir qui lui échappe, sphinx inhabile et trompeur ! Il faut alors recourir à ces remèdes qui ruinent notre organisme financier : les crédits supplémentaires et les majorations.

Un second avantage que présente la pratique anglaise est de permettre au pouvoir législatif d'exercer une influence directe sur le gouvernement et d'enlever au pouvoir exécutif la tentation de se débarrasser du Parlement par une dissolution ou une prorogation anticipée. D'une part, le défaut de ressources empêche le pouvoir exécutif de recourir à ces mesures, puisqu'il n'est muni d'argent que pour quelques mois. D'autre part, nous ne saurions trop le répéter, les sommes lui ont été accordées en bloc ; certaines dépenses seulement ont été autorisées : pour effectuer les autres, le gouvernement est dans la nécessité d'opérer des virements ; la situation du pouvoir exécutif restera donc irrégulière, tant que le vote définitif ne sera pas intervenu. C'est ce vote

définitif qui accordera les crédits non encore ouverts, qui opérera la spécialité budgétaire, enfin légalisera les virements accomplis.

C'est dans cette précaution que git l'origine historique de la procédure des votes on accounts. Un des nombreux Parlements qui se succédèrent sous Charles I^{er} avait introduit pour la première fois cette pratique pour essayer de maintenir le pouvoir royal sous sa dépendance. Cette assemblée n'avait accordé que d'une manière provisoire les subsides que le roi lui demandait et avait ajourné à sa dernière séance les formalités définitives. Aujourd'hui pareil danger n'est plus à craindre ; pouvoir législatif et pouvoir exécutif, après avoir lutté violemment et longtemps pour la conquête de la souveraineté politique, ont délimité leur domaine respectif ; chacun d'eux est respectueux des droits de son rival et le pouvoir exécutif accomplirait un véritable coup d'Etat s'il dissolvait le Parlement avant que celui-ci eût rempli sa tâche.

Les avantages financiers des votes on accounts priment donc les avantages politiques. Ils paraissent d'ailleurs si appréciables que bon nombre d'hommes politiques ou de financiers, et non des moindres, voudraient en faire profiter notre pays : pourquoi, disent-ils, ne pas doter notre mécanisme budgétaire d'un rouage qui produit de si heureux résultats de l'autre côté de la Manche ? A notre avis, si l'intention est excellente, elle n'en est pas moins irréalisable. « Il ne suffit pas de ficher en terre une plante exotique pour qu'elle y prenne racine », écrivait

Casimir Périer » (1). Il faut qu'elle puisse s'acclimater au milieu dans lequel on la transplante. Il n'en va pas autrement des institutions politiques, le procédé britannique ne saurait fonctionner chez nous; nos mœurs parlementaires lui refusent droit de cité; le génie de notre race lui-même ne saurait s'en accommoder, le rouage ne s'adapterait point à la machine.

Tout d'abord, nos mœurs parlementaires seraient mal faites pour recevoir la nouvelle venue. Pour que, volontairement et non point pressés par une impérieuse nécessité, comme en France, les représentants de la nation confient sans murmurer au gouvernement le produit des impôts prélevés sur les économies de tous les citoyens, pour qu'ils abandonnent pendant plusieurs mois leur droit de contrôle sur l'emploi que les gouvernants feront des deniers publics, il est indispensable qu'ils aient une confiance sereine et justifiée dans ces mandataires (2); il faut aussi que le pouvoir exécutif ait une confiance réciproque dans les représentants de la nation, il importe qu'après avoir laborieusement édifié son budget et commencé même son exécution, il ne voie pas les représentants briser tous ses projets par leurs votes

(1) TODD. *Le gouvernement parlementaire de l'Angleterre*. Préface de M. Casimir-Périer.

(2) Les bills d'acompte sont adoptés sans difficulté, d'après les usages constitutionnels; on doit accorder au ministère les crédits qu'il demande pour gouverner. Si on les lui refusait, c'est qu'il n'aurait plus la confiance de la Chambre; dans ce cas, on doit le remplacer et le renverser.

ou par de nouvelles propositions et détruire l'équilibre primitivement établi. Sur ce point, l'expérience prouve que la bonne entente et le bon ordre ne cessent de régner en Angleterre.

A l'appui de notre thèse, nous invoquons le témoignage d'une plume autorisée : « Ce qui permet aux Anglais de ne pas souffrir du vote du budget dans le courant de l'exercice, écrit M. Leroy-Beaulieu (1), c'est l'autorité ministérielle qui chez eux est intégrale et l'habitude de la Chambre de ne prendre aucune initiative directe dans les questions budgétaires. Comme il n'est pas question chaque année dans la Chambre des Communes de tout bouleverser, impôts et services publics, comme le ministre des finances est à peu près assuré, pour peu que ses propositions ne soient pas absolument contraires au sentiment national, de n'être pas en butte à l'opposition d'une multitude de réformateurs improvisés, il y a bien moins d'inconvénients en Angleterre que chez nous à ce que le budget ne soit pas voté avant le commencement de l'exercice. En France, au contraire, où jamais on ne sait si un impôt quelconque sera maintenu l'année suivante et si un service public, si ancien et si essentiel qu'il soit, sera conservé, où tout dépend de votes toujours imprévus de groupes indisciplinés, l'établissement du budget en cours d'exercice expose toute l'administration à un regrettable désarroi ».

(1) *Economiste français*, numéro du 14 janvier 1888.

Ce n'est point seulement que nos mœurs parlementaires cadreraient mal avec la pratique anglaise, mais l'esprit français lui-même ne saurait s'en accommoder. L'esprit français a le goût naturel de la simplicité et de l'uniformité; ses constructions constitutionnelles se présentent, axiomes en tête, comme des démonstrations savantes; ce sont toutes des œuvres d'art et de raison. Mais du jour, où, descendant des hauteurs où son rationalisme exagéré le faisait résider, il se trouve en face de l'étroite réalité, ses magnifiques épures se heurtent aux nécessités de la pratique. L'obstacle se présente, ses principes sont en défaut; qu'on lui demande de tout refaire, d'édifier de nouveaux plans, de forger de toutes pièces un nouveau mécanisme, c'est de son goût et en son pouvoir. Mais on n'obtiendra pas qu'il transige avec ses principes, qu'il subisse les enseignements de la pratique, qu'il introduise, dans le mécanisme précédemment forgé, un nouveau rouage, qui, pour en assurer le bon fonctionnement, en détruirait l'harmonie. Le vote du budget en France doit être préalable; avant que le pouvoir exécutif puisse percevoir et dépenser, il faut que le pouvoir législatif ait donné son autorisation: tel est le principe. Les nécessités pratiques se présentent; on n'a pas su les prévoir: on en est réduit à copier maladroitement les nations voisines et à leur emprunter des institutions qui, fort avantageuses chez elles, deviennent misérables chez nous.

Pour imiter les Anglais, on vote des douzièmes provisoires; on espère sauver le principe, entamé

pour une seule fois et chaque année, le même mal et le même remède réapparaissent.

Combien est différent l'esprit anglais avec « son réalisme étroit et lucide, sa vue froide, satisfaite ou résignée de la vie au jour le jour, sa répugnance pour les vastes plans, les grands moyens et les grands mouvements, destructeurs naturels de tout équilibre un peu complexe » (1). Il ne pose point ces principes que le choc brise sans les faire plier; ses institutions, nées de la pratique elle-même, sont douées d'une souplesse infinie, qui leur permet de s'adapter à toutes les nécessités que cette pratique fait naître.

En résumé, puisque nos mœurs parlementaires ne sont point faites pour recevoir l'institution des votes d'acomptes, éloignons-en l'idée. Mais puisque l'esprit français ne sait point transiger avec ses principes, qu'il songe du moins à les respecter. Si nous n'avons pas ainsi les avantages des votes d'acomptes, nous n'aurons pas du moins les inconvénients des douzièmes provisoires. De l'aveu même de nos représentants, l'ordre serait facilement rétabli, si l'on voulait y mettre un peu de bonne volonté. (Voir le discours de M. Buffet cité plus haut).

(1) BOUTMY. *Etudes de droit constitutionnel*, p. 261.

CHAPITRE II

Présentation du budget

L'étude du principe du vote annuel et des exceptions qu'il subit nous a permis de mettre en lumière certaines notions, qui, exposées dans le cours du sujet, en auraient entravé la marche et diminué la clarté. Dans le chapitre qui nous occupe, le pouvoir exécutif va prendre contact avec le pouvoir législatif en lui présentant le budget. Qu'est-ce que ce budget, qu'il va soumettre à l'examen des Chambres. Qui le présentera et en assumera la responsabilité ? Enfin quelle des deux Chambres recevra la première les demandes du gouvernement ? Autant de questions que nous nous efforcerons de résoudre.

Voyons d'abord ce qui se passe en Angleterre. A l'ouverture de la session ordinaire, c'est-à-dire au milieu de janvier, en général, le discours du trône, dans un paragraphe spécial adressé à « Messieurs de la Chambre des communes », demande les crédits nécessaires au fonctionnement des services publics et annonce que les « estimates » seront déposés par le gouvernement. Les estimates, nous l'avons déjà dit, sont les recettes et dépenses qui ne rentrent pas dans le fonds consolidé et qui seules sont soumises

au vote du Parlement. Ils sont remis aux Chambres à l'ouverture de la session annuelle.

Après le 1^{er} avril seulement, c'est-à-dire après l'ouverture de l'année financière, le chancelier de l'Echiquier prononce le « *financial statement* », discours quelque peu analogue à l'exposé des motifs de notre ministre des finances. Il soumet à la Chambre des communes le résultat de ses calculs ; mais il le fait oralement. Il établit le bilan de l'année qui vient de s'écouler, indique quelles sommes il espère retirer des diverses taxes pendant l'année qui s'ouvre et fait connaître les dépenses auxquelles il aura à pourvoir. Il expose les causes, qui, à son avis, viendront contrarier ou favoriser le rendement des impôts, le chiffre qu'il attend de leur recouvrement et développe enfin le programme financier du cabinet.

Le projet du budget, qui est soumis au Parlement, est son œuvre presque exclusive. Le chancelier de l'Echiquier jouit d'une puissance autrement considérable que notre ministre des finances. Chacun connaît l'organisation du département des finances en Angleterre, département qui porte le nom de *Bureau de la Trésorerie, Board of Treasury*. La Trésorerie se compose de sept personnages : à la tête, se trouve le *Premier lord de la Trésorerie*, généralement chef du cabinet, en tous cas *leader* du parti et qui dirige la politique générale. Au-dessous de lui est le *Chancelier de l'Echiquier*, qui prend la direction des affaires financières ; c'est le véritable ministre des finances. Enfin trois *lords juniors* et deux secrétaires de la Trésorerie.

Le Bureau de la Trésorerie examine et discute les évaluations que les différents chefs de service doivent lui soumettre ; il a une véritable suprématie sur les autres ministères. « L'opinion publique, dit M. Stourm, favorise d'un assentiment unanime cette préséance accordée à la Trésorerie. Elle y voit une garantie pour le maintien du bon ordre financier, une barrière salutaire élevée contre les empiètements coûteux et inconsiderés des ministres dépensiers » (1). D'ailleurs, cette prééminence de la Trésorerie n'est pas un fait nouveau ; elle est contemporaine de l'introduction du régime parlementaire en Angleterre et depuis lors ne s'est jamais effacée. Sous l'administration de Pitt, ce droit de contrôle menaçait de tomber en désuétude ; aussitôt la porte s'était grande ouverte aux abus et fréquemment les dépenses excédèrent les crédits dans les comptes des ministres ordonnateurs. La Chambre des Communes reconnut que la crainte d'un vote de défiance n'était pas une garantie suffisante contre le retour des irrégularités et en 1818, elle rendit à la Trésorerie « le pouvoir qui lui appartenait constitutionnellement de déterminer le montant de la dépense à faire dans chaque département ». L'ordre était rétabli.

Pendant la préparation et le vote du budget, c'est donc le Chancelier de l'Echiquier qui prend l'initiative et supporte la responsabilité du projet qui sera soumis au Parlement. Au mois d'octobre de chaque

(1) STOURM. *Le Budget*, p. 91.

année, la Trésorerie invite par une circulaire les divers départements des services civils à dresser l'état des dépenses pour l'année financière qui va s'ouvrir. L'ensemble de leurs propositions est revu, examiné et réuni en un tout. Durant le mois de novembre et de décembre, le secrétaire financier de la Trésorerie discute, article par article, avec les différents chefs de services, les états de dépenses qui lui sont présentés : « La Trésorerie, dit au cours d'une enquête, M. Velby, assistant du secrétaire financier, a un droit absolu de rejet (a very free right of excision), dont elle use parfois au grand déplaisir des départements ». Le secrétaire financier de la Trésorerie use sévèrement de son droit à l'égard des services civils, dont la plupart sont d'ailleurs sous la dépendance directe de la Trésorerie : services des travaux publics et bâtiments civils, de la justice, de l'instruction publique, science et beaux-arts, de l'administration diplomatique et coloniale, de l'administration financière, etc. — Il emploie plus de ménagements quand il s'agit de services relevant d'un membre influent du Cabinet ; il discute les chiffres présentés, se fait exposer les motifs de chaque allocation et finit par concilier les intérêts du Trésor avec ceux des ministères ; cependant, il fait parfois appel à l'autorité du premier lord de la Trésorerie pour obtenir une réduction des demandes de crédit d'un département.

La Guerre et la Marine n'ont pas accepté ce joug avec autant de passivité et leur résistance tenace leur a permis de conserver une certaine indépendance.

Au cours de la lutte, divers pactes conclus entre elles et la Trésorerie sont venus fixer leur situation respective : les principaux sont les *Treasury minutes*, de 1818, 1840, 1852, 1863, 1865 et 1870. Ce dernier porte notamment « que les budgets de la guerre et de la marine doivent être soumis à la Trésorerie sous leur forme *définitive* trois semaines avant la réunion du Comité des subsides ; qu'aucun changement ne peut être apporté à leurs classifications sans le consentement préalable de la Trésorerie ; qu'aucune charge nouvelle ne pourra y être insérée, sans la même approbation, que le secrétaire d'État pour la guerre et le premier lord de l'Amirauté ne pourront présenter aucun mémoire ni soumettre à sa signature aucun ordre relatif à l'organisation de leurs départements ou aux questions de traitements et de pensions, sans la sanction préalable de la Trésorerie. Les lords de la Trésorerie déclarent qu'ils ne considéreront pas comme suffisamment autorisé le paiement des dépenses dont le vote aura été demandé à la Chambre sans leur adhésion préalable » (1).

Ainsi ce n'est plus un contrôle de détail, que la Trésorerie exerce sur ces départements, mais un contrôle général et supérieur. Elle veille seulement à ce qu'ils ne dépassent point la limite des autorisations qu'elle leur a déjà données et qu'elles n'introduisent point dans leurs états de prévisions, le germe de

(1) ARNAUNÉ. *Economiste français*, 1885, page 454.

nouvelles dépenses (1). En cas de désaccord, la difficulté est tranchée par le Cabinet. Ajoutons pour donner une idée exacte des droits de ces départements ministériels, qu'ils présentent eux-mêmes leurs *estimates* au Parlement et qu'ils en prennent la responsabilité.

Le projet de dépenses, ainsi contrôlé ou rédigé par la Trésorerie, est terminé vers le commencement de février. Il comprend :

1° Les prévisions de dépenses pour les services civils (*estimates for the civils services*), présentées sous la signature du secrétaire de la Trésorerie.

2° Les prévisions de dépenses pour l'armée (*estimates for the army*), présentées sous la signature du secrétaire d'Etat de la guerre.

3° Les prévisions de dépenses pour la marine (*estimates for the navy*), présentées sous la signature des lords de l'Amirauté.

Les projets sont déposés ordinairement devant la Chambre des Communes au commencement de février; ils sont imprimés (2) et distribués aux membres de

(1) La Trésorerie a en mains une arme puissante; c'est elle qui seule peut ordonnancer les dépenses; si donc, même après le vote de la Chambre, le Chancelier déclare une dépense insuffisamment autorisée, il refuse de donner ordre à la Banque d'Angleterre de fournir les fonds nécessaires pour l'acquitter. C'est évidemment une éventualité qui donnera à réfléchir à ces deux départements et les maintiendra dans les limites que la Trésorerie avait imposées à leurs dépenses.

(2) Au XVIII^e siècle, ces documents n'étaient pas imprimés; les ministres demandaient les crédits nécessaires au fonction-

l'Assemblée, qui se met immédiatement à l'œuvre.

Quel sont les ministres chargés de présenter les *estimates* et de soumettre le budget à la Chambre des communes ? Todd pose le principe : « En règle générale, dit-il, tout membre du gouvernement qui représente un département pour lequel des crédits doivent être votés par le comité des subsides, a compétence pour proposer ces crédits » (1).

Quand le Secrétaire d'Etat de la guerre et le premier lord de l'Amirauté sont membres de la Chambre des Lords, les sous-secrétaires de ces départements deviennent leurs représentants officiels à la Chambre basse (2). Dans le cas contraire, les sous-secrétaires

nement de leurs services ; les membres du Parlement leur adressaient des questions ; ensuite on votait en bloc les sommes demandées. Les *estimates* de l'armée furent imprimés à partir de 1800, ceux de la marine à partir de 1819 ; enfin, depuis 1843, la même mesure est appliquée aux services civils.

(1) Todd, *op. cit.* tome II, p. 166.

(2) Il faut en effet se rappeler qu'en Angleterre, les ministres n'ont droit d'accès qu'à celle des deux Chambres dont ils sont membres. Aussi, prend-on soin de nommer dans chaque département ministériel un sous-secrétaire qui fasse partie de la Chambre fermée au ministre, le sous-secrétaire est chargé de défendre les projets de lois qui intéressent ce département. Si, par exemple, le secrétaire d'Etat de la guerre est membre de la Chambre des Lords, le sous-secrétaire d'Etat de la guerre sera nécessairement membre de la Chambre des communes et réciproquement. Ce formalisme exagéré vient de ce que les ministres ont toujours été, en droit, des personnages inconnus de la Constitution : ce ne sont pas des personnages officiels, constitutionnels ; on les appelle « Her Majesty's servants. »

ne peuvent présenter les *estimates* pour leur département respectif, qu'en la présence du ministre, qui est chargé de répondre aux questions que lui pose le Parlement. Toutefois la nécessité de cette présence s'évanouit, quand il s'agit seulement d'un vote d'acompte ou d'une question secondaire.

Pour les services civils, les *estimates* sont ordinairement présentés par le secrétaire financier de la Trésorerie, en présence du Chancelier de l'Echiquier et des autres ministres pour les départements desquels les subsides sont demandés; ces derniers se tiennent prêts à défendre leur projet et à fournir toutes les explications nécessaires. Cependant, c'est le Chancelier de l'Echiquier lui-même qui présente tout crédit inaccoutumé ou extraordinaire; ou bien, s'il le veut, c'est le premier lord de la Trésorerie, malgré la présence du Chancelier de l'Echiquier.

Quant au *financial statement*, c'est-à-dire à l'exposé financier, on considère ordinairement du devoir du Chancelier de l'Echiquier de le soumettre lui-même à la Chambre des Communes. Cependant en 1842 et 1845, sir Robert Peel et en 1848, lord John Russel, tous deux premiers lords de la Trésorerie, prononcèrent l'exposé des motifs au lieu d'en laisser le soin au Chancelier de l'Echiquier qui était présent à la Chambre.

Revenons en France. L'année financière commence le 1^{er} janvier; mais, dès le premier trimestre de l'année qui précède, le gouvernement se dessaisit de son projet de budget et le dépose devant le Parlement. C'est le ministre des finances qui est chargé

de ce soin ; il monte à la tribune et prononce la formule sacramentelle saluée inévitablement par les applaudissements de l'Assemblée : « Messieurs j'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre le projet de budget de l'exercice 18... ». Nous avons déjà fait remarquer dans le chapitre précédent qu'un délai fort long va s'écouler entre la date du dépôt et celle de la mise à exécution du budget. Nous avons vu qu'en Angleterre, ce délai a été supprimé, que les deux dates coïncident ; nos voisins ont ainsi mis leur projet de budget à l'abri des événements inattendus qui, surgissant entre le dépôt et la mise à exécution, viennent déconcerter les prévisions gouvernementales. Nous n'y reviendrons pas.

Le ministre des finances dépose donc le budget. Ce budget affecte des proportions formidables (1) et diffère sensiblement à ce point de vue du budget anglais ; ce dernier est toujours un petit livre qu'on met facilement en poche. Si, surmontant le découragement que l'on pourrait éprouver, à la vue de ce monument sévère, on songe à y pénétrer pour en explorer l'intérieur, on trouve trois divisions principales : 1^{re} l'exposé des motifs ; — 2^o le texte du projet de loi ; — 3^e les documents généraux annexes.

De même qu'en Angleterre, une préface précède et explique le projet de budget qui est déposé devant les Chambres. Cette préface, qui porte le nom d'Exposé des motifs, diffère du « *financial statement* » ;

(1) Le projet de 1896, par exemple, contenait 2.820 pages.

landis que ce dernier n'est qu'un discours (*budget speech*) prononcé par le Chancelier de l'Echiquier devant la Chambre des Communes, l'exposé des motifs constitue un long mémoire qui ne se lit pas et qui est distribué aux membres des deux Chambres.

La prescription d'un exposé des motifs pour le budget est écrite en propres termes dans la loi fondamentale du 22 thermidor an V : « chaque section des états (de dépenses) contiendra le tableau des dépenses à faire dans les diverses parties de l'administration que la section comprendra et de plus un mémoire contenant les motifs pour lesquels la demande des fonds de chaque partie est fixée à telle somme, on y fera observer si la dépense est plus forte ou plus faible que celle de l'année précédente ou si elle y est égale ; dans les deux premiers cas, on exposera les motifs de la variation ». D'un autre côté, la Constitution de l'an III avait déjà ordonné que le Directoire, chaque année présenterait l'état des dépenses et la « situation des finances ». L'exposé général et les exposés particuliers de motifs de chaque grande division du budget sont commandés par ces deux dispositions.

Actuellement, les exposés de motifs semblent tous calqués sur le même modèle et l'on peut, sans être doué de facultés divinatoires, savoir ce qu'ils contiennent sans les avoir examinés.

Dans une première partie le ministre expose brièvement la marche de la fortune publique. La situation économique d'un pays est en effet fonction de sa situation financière ; la connaissance de la

première est donc indispensable, si l'on veut apprécier la seconde.

La deuxième partie n'est que le compte rendu de la situation des exercices antérieurs, que la loi de règlement n'a pas encore apurés, et de l'exercice en cours.

Une troisième partie est consacrée à l'examen de la situation du Trésor : le ministre indique le chiffre de la dette flottante, le montant des découverts du Trésor, les mouvements des services spéciaux et les moyens de trésorerie destinés à assurer l'exacte application des recettes aux dépenses.

La quatrième partie est la plus importante, la plus étendue ; le ministre y dresse le tableau complet des prévisions relatives à l'exercice futur : évaluation des recettes et des dépenses, équilibre final du budget, moyens de combler le déficit, s'il en ressort un, emploi de l'excédent, s'il se produit.

Enfin, pour couronner l'œuvre, le ministre exerçant sa science et ses dons naturels dans une dernière partie, propose diverses mesures tendant à perfectionner la législation fiscale ou budgétaire.

L'exposé des motifs ainsi examiné, nous entrons ensuite dans le budget proprement dit. Nous rencontrons alors, comme nous l'avons annoncé, les deux autres divisions : le texte du projet de loi et les documents généraux annexes ; mais nous passerons sur ces points, qui, concernant plutôt la préparation du budget, nous entraîneraient hors du cadre de notre sujet.

Le budget est donc présenté aux Chambres. Devant

elles, le ministre des finances ne prendra pas, comme en Angleterre, la responsabilité du budget dans son ensemble ; il ne répondra que du projet concernant son propre département ; chaque ministre viendra lui-même soutenir et défendre son propre budget. La raison en est que dans la préparation du budget, le ministre des finances ne jouit pas de la même suprématie que le Chancelier de l'Echiquier.

Sur l'invitation du ministre des finances, chaque ministre prépare le projet de dépenses afférentes à son département, avec l'aide de ses collaborateurs officiels : agents locaux et agents de l'administration centrale. Le projet est ensuite transmis au ministre des finances. Quels sont les pouvoirs de ce dernier ? Leur limite est fixée par l'art. 31 du décret réglementaire du 31 mai 1862 : « chaque année, les différents ministres préparent le budget de leur département respectif. Le ministre des finances *centralise* ces budgets et y ajoute celui des recettes pour compléter le budget général de l'Etat ».

Ainsi donc la loi n'accorde au ministre des finances aucune prépondérance sur ses collègues. Et pour maintenir l'équilibre budgétaire, il n'aura entre les mains qu'une arme bien faible : la persuasion. Cette arme ne peut devenir efficace que si, par sa valeur personnelle, il a su acquérir un certain prestige sur les autres ministres ; mais constitutionnellement, il demeure leur égal. Il ne peut point agir d'autorité, supprimer telle dépense, rejeter ou réduire tel service, contrôler en un mot les projets qui lui sont adressés. Aussi souvent ses observations, dénuées de toute

sanction, frappent-elles dans le vide : « Tous les ministres sont entrés dans mes vues, disait un exposé des motifs ; plusieurs y sont parvenus » (Exposé des motifs du projet de budget de 1894).

Point n'est besoin de montrer combien le système anglais est supérieur au nôtre à cet égard. Nous avons vu l'autorité qu'avait en Angleterre le bureau de la Trésorerie. Nos voisins ont fort bien compris les avantages qu'entraîne l'unité de direction ; pour avoir un budget bien ordonné, ils ont confié à la même main le soin d'équilibrer les dépenses et les recettes. Cette suprématie que Necker désirait introduire en France quand il disait : « dans la constitution actuelle des sociétés, c'est à l'administration des finances que toutes les parties du gouvernement se rapportent et s'enchaînent », les Anglais l'ont réalisée en plaçant à la tête des finances le chef du gouvernement. Et Pitt s'en montrait partisan convaincu : « Le premier ministre, disait-il, doit-être placé à la tête des finances et s'il y a entre ses collègues et lui une différence d'opinion telle qu'aucun esprit de conciliation ou qu'aucune concession ne puisse rapprocher, le sentiment du premier ministre doit toujours prévaloir » (1).

Le Premier, c'est-à-dire le chef du cabinet anglais, prend donc toujours le portefeuille des finances. Or « la situation de premier ministre est énorme ; c'est la plus haute qu'on puisse occuper. Si elle n'a pas

(1) DE FRANQUEVILLE, *op. cit.*, p. 461 et s.

l'éclat extérieur de la royauté, elle a quelque chose de plus ; elle n'est point l'ombre du pouvoir, elle en est la réalité. Le premier ministre ne règne pas, mais il gouverne » (1). Le premier ministre est le leader du parti, qui a la majorité au Parlement et avec la discipline forte, rigoureuse, que s'imposent les partis en Angleterre, on peut concevoir aisément l'autorité dont jouissent leurs chefs.

On n'ose point comparer à cette puissance le rôle modeste de notre ministre des finances. Même au cas où ce ministre devient le chef du gouvernement, comme cela se présente quelquefois, son autorité n'est pas augmentée ; même dans ce cas, qui songerait à le mettre en parallèle avec le Premier ? On ne peut guère d'ailleurs, espérer une réforme prochaine sur ce point ; en vain l'inscrirait-on dans nos textes, elle se heurterait, pour s'y briser, à nos mœurs parlementaires. Ce serait lettre morte, car, comme l'a dit M. Boutmy : « les mécanismes constitutionnels n'ont pas de valeur et d'efficacité propres, indépendamment des forces morales ou sociales qui les soutiennent ou les mettent en mouvement » (2),

DROIT DE PRIORITÉ

Nous connaissons maintenant les autorités compétentes pour présenter le budget, nous savons ce que contient ce projet, à quelle date on en effectue le

(1) DE FRANQUEVILLE, *op. cit.*, p. 461 et s.

(2) BOUTMY, *Etudes de droit constitutionnel*, préface, p. III.

dépôt ; une dernière question se pose encore à nous : quelle Chambre sera saisie la première du projet ?

Le problème s'est présenté d'abord en Angleterre, où il n'a pas été sans soulever des conflits nombreux : c'est donc dans ce pays que nous en étudierons la solution. Disons d'ailleurs de suite qu'il a été résolu en faveur de la Chambre basse. En France, la même règle s'est introduite chez nous, sans provoquer la moindre émotion ; c'est un des nombreux emprunts faits à la constitution britannique.

Jusqu'à la fin du XIII^e siècle, le Parlement anglais ne forme qu'une assemblée, mais les trois ordres (Lords, Commons, Clergy) votent séparément le chiffre des subsides qu'ils accordent au roi. Les sommes votées par les trois États sont portées sur les registres du Parlement mais sans que l'on donne à ces inscriptions la forme de lois et sans qu'on les fasse suivre de la sanction royale.

Vers 1341, le Parlement se divise en deux Chambres : la Chambre des Lords, composée des grands barons et hauts prélats, et la Chambre des Communes, formée des chevaliers et des représentants des villes et des bourgs. Quant au petit clergé il laisse tomber en désuétude son droit de siéger au Parlement ; il a d'ailleurs le privilège de voter dans des assemblées spéciales, appelées *Convocations*, les subsides qu'il consent à accorder au roi. Or, la grosse part des subsides octroyés à la Couronne provient de la Chambre des Communes, dont les membres, nommés à l'élection, représentent les intérêts de la nation entière. Les Lords, au contraire, ne défendent

que les intérêts d'une caste ; aussi la Chambre des Communes va-t-elle s'efforcer de conquérir la prédominance (1).

Jusqu'au règne de Richard II, les registres du Parlement portent que les subsides sont accordés par les Lords et les Communes ; mais à partir de ce règne, ils mentionnent que : tous « *grants* » sont accordés par les Communes avec l'assentiment des lords. D'ailleurs il n'y a pas encore, à proprement parler, d'acte législatif ; les votes de subsides ne figurent au livre des *statutes*, que dans le cas où ils se trouvent, pour un motif quelconque, insérés dans une loi.

C'est sous le règne d'Henri IV, successeur de Richard II, que les prérogatives des deux Chambres furent définitivement établies. En 1407, le roi avait convoqué les Lords et les Communes, pour leur demander le vote d'une aide. Les Lords furent saisis les premiers de la demande et votèrent un dixième ; le roi fit alors demander aux Communes d'envoyer quelques-uns de leurs membres pour entendre cette déclaration et faire connaître à leurs collègues le message du roi. Douze membres des Communes furent chargés et s'acquittèrent de cette mission ; mais ils affirmèrent que tout vote d'impôt devait leur être demandé en premier ; la Chambre des Lords n'en pouvait être saisie qu'après. Le roi, inquiet de cet esprit d'indépendance, décida que désormais, ni les Lords, ni

(1) Par l'histoire de la question, consulter : HALLAM, *Constitutional history*, vol. IV. p. 151 et s. et STUBBS. *Constitutional history*, vol. III. p. 459. et s.

les Communes n'informerait le roi de l'octroi d'un impôt voté par les Communes et accepté par les Lords, avant que les deux assemblées se fussent mises d'accord, auquel cas la communication serait faite au souverain par le Speaker, président de la Chambre des Communes. C'était donner à cette dernière la prépondérance.

Pendant le siècle qui suit, les registres portent la plupart du temps que les Communes accordent les subsides seules, avec l'assentiment de la Chambre des Lords. Ce n'est point que la Chambre haute n'ait pas essayé de ressaisir le privilège qui lui échappait mais la Chambre des Communes le défendit toujours fermement et avec succès. En 1593, la Chambre haute envoie un messenger à la Chambre des Communes pour lui demander une conférence au sujet des secours d'argent réclamés par la reine Elisabeth. La Chambre basse répond « que l'usage et le privilège des Communes avaient toujours été que l'offre des subsides partît d'abord d'elles et fût transmise à la Chambre des pairs » et la proposition de conférence fut rejetée par 217 voix contre 128.

La Chambre des Communes alla bientôt plus loin encore : dans le premier Parlement de Charles I^{er}, elle omit de mentionner les Lords dans le préambule des bills de subsides et elle rédigea l'acte d'octroi, comme s'il émanait exclusivement d'elle ; puis, dans le libellé ordonnant la mise à exécution, elle adopta la forme habituelle des statuts. Tel est l'usage qui a été constamment suivi depuis lors.

Cet usage a d'ailleurs été consacré par plusieurs

cas postérieurs : en 1661, les Lords avaient envoyé à la Chambre basse un bill relatif au pavage des rues de Westminster ; celle dernière le rejeta en déclarant qu'elle avait le privilège d'examiner et de voter en premier toute mesure ayant pour objet d'imposer au peuple une charge quelconque.

Le 3 juillet 1860, la Chambre des Communes affirmait à nouveau ses prétentions et votait une résolution conçue en ces termes : « Tous les impôts, subsides et aides alloués à sa Majesté en Parlement sont le don exclusif de la Chambre des Communes ; tous les bills accordant les dits aides et subsides doivent prendre naissance dans la Chambre des Communes ».

Enfin pour la dernière fois, le 6 juillet 1860, la Chambre basse proclamait que « le droit d'accorder des aides et subsides à la Couronne appartient exclusivement à la Chambre des communes, comme étant une partie essentielle de sa constitution ».

Depuis lors, le principe n'a plus été contesté ; il est même appliqué avec une grande sévérité, non seulement aux lois de finances proprement dites, c'est-à-dire aux lois du budget, mais encore aux lois contenant des dispositions accessoires qui touchent à la fortune publique.

Cependant, on fait quelquefois exception pour ces dernières ; il est parfois opportun que des projets de loi destinés à contenir de semblables dispositions soient d'abord introduits devant la Chambre des Lords. On prend alors traditionnellement une précaution un peu puérile. Le bill est imprimé avec toutes les dispositions qui sont nécessaires pour lui

donner plein effet et présenté sous cette forme à la Chambre des Lords. Celle-ci le discute, mais à la troisième lecture, toutes les dispositions dont l'insertion pourrait constituer une infraction aux privilèges de la Chambre basse, sont rayées et le projet ainsi amputé est envoyé à la Chambre des Communes. Celle-ci, en recevant le bill, fait imprimer ces mêmes dispositions à l'encre rouge, en indiquant que l'on proposera en comité de les insérer dans le texte. Par une fiction commode, tout ce qui est imprimé en rouge est censé non existant ; lorsque le comité a adopté le projet, on imprime en noir l'ensemble du texte. Grâce à ce subterfuge, le principe est sauvé (1).

On reconnaît bien là l'esprit anglais, respectueux de la tradition, qui ne consent jamais à une abrogation ; quand les nécessités de la pratique élèvent un obstacle au jeu naturel des principes, il tourne l'obstacle et cela au moyen de procédés, qui, s'ils ne sont pas toujours dignes d'une assemblée politique, renferment du moins une grande part d'ingéniosité.

Cette exception mise à part, la règle demeure ferme. Elle a d'ailleurs de grandes raisons d'être en Angleterre et l'on comprend aisément que la Chambre des Communes ait montré tant d'ardeur à conquérir ce privilège et tant de ténacité farouche à le défendre. La Chambre des Communes représente la masse des contribuables, c'est donc à elle que doit appartenir la priorité ; il est juste que ceux qui paient la plus

(1) Eugène MAY. *A treatise on the laws, privilèges and usages of the Parliament*, p. 597.

forte part de l'impôt soient appelés les premiers à en examiner l'utilité. Or les lords ne représentent qu'eux-mêmes et ne doivent compte de leurs actes à personne ; n'était-il pas à craindre qu'ils se montrassent peu ménagers des deniers publics ? D'autre part, la Chambre haute est indissoluble ; son mandat ne prend jamais fin : il était donc important, à l'époque où le ministère ne se trouvait pas sous l'étroite dépendance de la Chambre des Communes que la Couronne fût mise dans l'impossibilité de ne pas convoquer la Chambre temporaire et de donner à l'impôt une apparence de légalité en la faisant voter par la Chambre permanente.

En France, la règle s'explique moins facilement ; qui songerait à comparer le Sénat à la Chambre des Lords ? Le Sénat, notre Chambre haute, ne représente pas une caste ; son mandat lui est confié par la nation ; ses membres sont les représentants de la souveraineté nationale, au même titre que les députés ; ils sont donc autorisés, autant que ces derniers, à défendre les intérêts des contribuables. — D'un autre côté, la Chambre des Lords est l'aristocratie de tout le pays constituée en corps ; ses titres sont héréditaires et irrévocables ; peut-être pourrait-elle se souvenir qu'il fut un temps où le *Magnum concilium*, dont elle a hérité, présidait seul avec le roi aux destinées de la nation ; peut-être pourrait-elle prêter à la Couronne la force qu'elle tire de son prestige, de ses traditions, de son rôle à travers l'histoire et venir à son aide dans ses tentatives d'oppression ; le Sénat lui, n'a pas derrière lui un passé, qui pourrait excu-

ser ses menées despotiques; il n'est qu'une création de la loi. Le plan qui a servi à son édification n'est qu'une combinaison hybride de lambeaux arrachés aux diverses théories de nos constituants de 1875. De plus les sénateurs ne possèdent qu'un mandat temporaire et dont ils doivent rendre compte; c'est de ce mandat seul qu'ils tirent leur autorité. Le danger, auquel la Chambre des Communes a voulu parer, ne peut donc apparaître en France.

Néanmoins, le privilège de la priorité a été accordé à la Chambre des députés; on considère que les sénateurs élus à deux et trois degrés, ne sont pas une émanation aussi directe des suffrages populaires. Il y a peut-être une autre raison: le Sénat n'apparaît que comme un pouvoir pondérateur (1), ses droits semblent n'être en politique qu'une garantie de la stabilité des institutions républicaines et dans les finances qu'une garantie de la bonne gestion de la fortune publique. L'action paraît donc devoir appartenir à la Chambre des députés, la correction seule au Sénat.

C'est donc à la Chambre des députés que sera présenté en premier le projet de budget; ce n'est certes pas un privilège à dédaigner, comme l'a dit M. Stourm: « Cette priorité d'examen et de vote de la loi de finances ne constitue pas une vaine préséance; priorité en matière de budget équivaut presque à pri-

(1) Nous insisterons sur cette idée, dans un chapitre ultérieur. Voir chap. VI.

mauté. Celui qui, le premier, aménage le budget et le revêt de son empreinte, a beaucoup de chances d'en demeurer le maître ; il devient difficile de bouleverser après lui ses combinaisons d'équilibre des recettes et des dépenses ».

Et on peut ajouter que ce privilège permettra à la Chambre des députés de garder par devers elle la loi du budget pendant de longs mois. Le Sénat, n'ayant alors qu'un temps très court, sera souvent obligé d'admettre une grande partie des conclusions de la Chambre sans les discuter.

Le droit de priorité de la Chambre des députés ne date pas seulement de la constitution de 1875 ; on le voit s'introduire en France dès la charte constitutionnelle de 1814. L'art. 17 disposait : la loi d'impôt (c'est-à-dire le projet de budget) doit être adressée d'abord à la Chambre des députés ». La disposition fut renouvelée dans la charte de 1830 ; l'art. 15 portait que « toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des députés ». Enfin, la loi constitutionnelle du 24 février 1875 a prescrit dans son article 8 : « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées, à la Chambre des députés et votées par elle ».

L'expression « loi de finances » est insuffisante et laisse un doute dans les esprits. Il est certain que l'art 8 n'a pas voulu seulement parler de la loi de finances annuelle portant fixation du budget. Mais deux points sont encore à résoudre.

1° Suffit-il que le projet ou la proposition contienne une disposition accessoire qui touche à la fortune publique, pour qu'on lui donne le caractère de loi de finances ? La négative paraît certaine ; ces lois pourront être présentées en premier lieu au Sénat. Nous avons vu que même en Angleterre où les droits de la Chambre haute sont si restreints à cet égard, on s'était pourtant ingénié de façon à laisser aux Lords le droit de donner naissance à de pareilles lois ; il serait donc inadmissible qu'en France, le Sénat, corps électif, se vît refuser la même prérogative : ce serait réduire presque à rien le droit d'initiative que lui reconnaît la Constitution. On ne peut, par exemple, interdire au Sénat de voter en premier une loi établissant une fonction nouvelle et en réglant les attributions, sous le prétexte que le traitement des fonctionnaires créés y serait compris.

2° Devra-t-on appliquer la règle quand la loi proposée a pour objet direct l'établissement d'un impôt ou l'augmentation d'un impôt existant. C'est l'affirmative qui prévaut ici et cela, même si l'on invoque que le but dernier de la loi est tout autre que de créer une nouvelle ressource à l'État.

Nous pouvons d'ailleurs apporter un précédent à l'appui de notre thèse. Dans la séance du Sénat du 30 novembre 1893, M. Griffé présenta au Sénat une proposition de loi tendant à augmenter les droits de consommation, d'entrée et d'octroi pour les vins présentant une force alcoolique supérieure à 11° et à partir de ce chiffre. M. le Président déclara : « Je suis obligé de faire observer à M. Griffé que la

proposition de loi qu'il présente au Sénat a tous les caractères d'une loi de finances. Elle touche en effet à l'assiette de l'impôt et il est impossible au Président de mettre en délibération l'urgence de cette proposition ». L'auteur de la proposition chercha à contester ce point : « Ne s'agit-il pas dans l'espèce d'une loi qui a plutôt le caractère économique que financier ? Est-il question en définitive d'établir un impôt ? Non, messieurs, il s'agit simplement de fixer une limite à la circulation des vins alcoolisés ». Mais le Président maintint son appréciation : « Je suis obligé, dit-il, de maintenir mon observation et de rappeler qu'une disposition constitutionnelle veut que toute loi de finances soit en premier lieu présentée à la Chambre des députés et votée par elle ». L'affaire en resta là (1).

En résumé, la loi doit être nécessairement présentée d'abord à la Chambre basse ; la règle est étendue à toute loi qui crée un nouvel impôt, augmente, diminue ou supprime un impôt préexistant ; mais elle cesse de produire effet quand la loi ne contient qu'une disposition accessoire relative à la fortune publique.

La présentation faite, le pouvoir exécutif s'est dessaisi du projet de budget. Ce projet est donc à présent devant le Parlement ; poursuivons notre marche ; dans une nouvelle étape, ce projet sera soumis à l'examen des Chambres, examen qui fera l'objet du chapitre suivant.

(1) *Journal officiel*, 1^{er} décembre 1893, débats parlementaires. Sénat.

CHAPITRE III

Examen du budget

Le vote du budget est une des plus importantes prérogatives du Parlement, la plus importante peut-être ; elle est l'origine de son existence et l'instrument de son pouvoir ; d'autre part, cette opération peut influencer considérablement sur la prospérité de la nation ; une nation qui a de mauvaises finances ne saurait prétendre à un grand avenir. Aussi tous les pays parlementaires en général et spécialement ceux qui nous occupent n'ont point voulu que les représentants de la nation remplissent à la légère la principale de leurs missions ; ils ont entouré le vote du budget de garanties de sincérité et quand le budget aura fait l'objet d'un examen approfondi, seulement alors le Parlement sera appelé à se prononcer.

Cet examen ne comporte pas la même procédure en France et en Angleterre. Chez celle-ci, il est exercé par la Chambre entière siégeant en comités, chez celle-là, il est laissé aux soins d'une commission fermée. Nous passerons successivement en revue les deux systèmes et nous nous efforcerons d'en fixer la valeur respective.

Arrêtons-nous d'abord en Angleterre. L'examen

du budget est confié aux *Comités de la Chambre entière* ; la formation de ces Comités est un mécanisme bien simple. Le discours du trône vient d'être prononcé, qui annonçait le dépôt des *estimates* ; la Chambre des Communes vote une adresse en réponse à ce discours, puis elle prend deux résolutions : la première, c'est qu'à un jour déterminé, elle se formera en *Comité des subsides, comitte of supply* ; la seconde, c'est qu'à un jour déterminé, elle se formera en *Comité des voies et moyens, comitte of ways and means*.

Au jour fixé, la Chambre s'assemble d'abord, comme à l'ordinaire, sous la présidence du *speaker* ; un membre se lève et propose « que le speaker quitte immédiatement le fauteuil » ou « que la Chambre se constitue en comité des subsides (ou des voies et moyens) ». La motion est mise aux voix et après avis conforme de la Chambre, le speaker abandonne la présidence ; la masse d'armes, insigne des pouvoirs de la Chambre, est placée sous la table et la Chambre est transformée en Comité.

La métamorphose est rapide ; d'ailleurs elle ne comporte point de grands changements. Cependant les séances de la Chambre en comité se distinguent des séances ordinaires : l'assemblée est présidée par le *chairman of committee*. Le chairman, comme le speaker, est directement élu par la Chambre et ne relève que d'elle. Mais pour que le speaker puisse exercer ses fonctions présidentielles il faut que son élection soit ratifiée par la Couronne ; pour que le chairman puisse exercer les siennes, point n'est

besoin de cette formalité. Cette particularité et les origines historiques de la nomination du chairman la font considérer comme une émanation plus intime de la Chambre. Cette formation en comités remonte aux Tudors et aux Stuarts. Sous ces règnes despotiques, la Chambre des Communes se formait en comités pour se soustraire à la présidence du speaker, qui était considéré comme l'homme du roi, chargé d'espionner les membres de la Chambre. Pour se dérober à cette inquisition, la Chambre se réunissait sous la présidence de l'un de ses membres, afin de discuter les questions importantes, notamment les questions de subsides. Les membres de l'assemblée pouvaient ainsi exprimer librement leurs opinions. Les raisons qui ont déterminé l'introduction de cette coutume n'existent plus aujourd'hui; mais la coutume a survécu à la cause qui l'a fait naître.

Quand le speaker a quitté son fauteuil, le chairman prend la présidence. Il ne revêt pas, comme le speaker, un costume spécial; il se contente d'un siège plus modeste, la chaise du premier clerk; le siège du speaker reste vide et la masse d'armes est placée sous la table. Le chairman dirige les débats, donne la parole, mais ne vote qu'en cas de partage. Quand la séance est terminée, le speaker remonte au fauteuil et la Chambre fixe le jour de la prochaine séance en comité.

Les séances en comité diffèrent encore des séances ordinaires en ce que la discussion prend un tour plus familier, moins solennel et partant plus pratique. Chacun s'y exprime simplement, en homme d'affaires

et peut en outre prendre plusieurs fois la parole sur la même question, ce qui est interdit quand la Chambre siège en séance ordinaire.

La composition des Comités de la Chambre entière est la même que celle de la Chambre réunie en séance ordinaire. Tous les membres de cette assemblée font de droit partie de ces comités. Cependant, quand la Chambre se transforme en Comité, un grand nombre de députés quittent volontairement la salle ; seuls, ceux qui possèdent une aptitude spéciale ou une compétence particulière pour les questions financières prennent part à la réunion. Aucun homme réellement compétent n'en peut être écarté ; nous verrons combien le système français est défectueux à ce point de vue.

Telle est la formation des Assemblées qui ont pour mission d'examiner le projet de budget. Au point de vue de leur rôle, ces assemblées se divisent en deux catégories : le Comité de la Chambre entière est, comme nous l'avons vu, tantôt Comité des subsides, tantôt Comité des voies et moyens. La Chambre des Communes a un premier devoir à remplir, celui de discuter les propositions du gouvernement et de statuer successivement sur le chiffre de chacun des chapitres du budget des dépenses : c'est la tâche qu'elle accomplit en Comité des subsides. Elle en a un second, qui consiste à voter les ressources correspondantes aux crédits approuvés, c'est-à-dire qu'elle doit autoriser la Trésorerie à se procurer les fonds nécessaires pour solder les dépenses autorisées et lui en fournir les moyens ; c'est ce qu'elle fait en Comité

des voies et moyens. Un haut fonctionnaire de la Trésorerie s'exprimait d'une manière beaucoup plus pittoresque, pour expliquer à un de ses collègues français, ces rôles respectifs : « Je donne l'ordre à mon cuisinier d'acheter telle provision au marché, c'est le *supply* ; je lui remets un shiling dans la main, c'est le *way and mean* » (1).

La procédure suivie dans ces deux comités comprend un ensemble de règles destinées à en assurer le bon fonctionnement. Ces règles sont fort nombreuses ; nous ne citerons que les principales et simplement dans le but de montrer avec quel esprit méthodique, quel souci de l'ordre et de la régularité, conditions si nécessaires à une bonne gestion financière, nos voisins remplissent leur mission.

L'examen des dépenses et des crédits à accorder se fait très consciencieusement. Le Chairman lit l'un après l'autre les articles des *estimates* (*clause by clause*) et on les discute successivement. Si le crédit demandé par le gouvernement paraît trop considérable, on nomme un comité d'enquête, chargé de rechercher s'il n'y aurait pas lieu de réduire la somme à allouer. On ne peut prendre la parole sur un article avant d'avoir proposé un amendement à cet article ou avant que le président ait posé la question : « Cette clause sera-t-elle maintenue dans le bill ? » On ne peut en outre déposer d'amendement que sur l'article en discussion et seulement sur les parties de

(1) *Bulletin de statistique des finances* (juin 1888).

l'article non encore votées. Enfin le débat ne doit porter que sur l'objet traité par cet article et les orateurs ne peuvent s'écarter de la question en débat. De plus, d'après un ancien règlement établi par la Chambre, « lorsqu'il s'agit de discuter une somme plus forte ou plus faible ou sur un temps plus long ou plus court, c'est la somme la plus faible et le temps le plus court qui doivent d'abord être mis aux voix » 1 .

Aucun rapport des travaux des comités n'est imprimé ; quand les différentes questions ont été examinées, la Chambre se forme à nouveau en séance générale. Le chairman s'approche alors du fauteuil (du speaker) et rapporte au nom du comité que « le comité a entièrement examiné le bill et y a fait des amendements » ou que « le comité a entièrement examiné le bill et lui a ordonné de le rapporter sans amendements ». Après cela, le rôle des comités est terminé.

Revenons en France. Chez nous, l'examen du budget comporte une procédure tout autre et l'organe chargé de ce soin diffère sensiblement des comités anglais.

Quand un projet de loi est déposé devant la Chambre, le président prononce la formule : « Le projet sera imprimé , distribué et renvoyé aux bureaux ». Que sont ces bureaux ? La Chambre répartit périodiquement ses membres en groupes ou

(1) ERSKINE MAY. *op. cit.*, p. 619.

bureaux (1) ; leur composition est réglée chaque mois par voie de tirage au sort. Ces bureaux reçoivent le projet de loi, le discutent très sommairement, puis, séance tenante, élisent un certain nombre de leurs membres. Les élus des divers bureaux se réunissent et forment la Commission ; c'est cette commission qui procédera à l'examen proprement dit du projet. Pour la plupart des projets de lois, les bureaux n'élisent chacun qu'un membre ; la commission se compose alors de onze membres ; mais à raison de la grande importance du projet de budget, chaque bureau nomme trois commissaires ; la commission du budget comprend donc trente-trois membres. Elle est annuelle, c'est-à-dire que ses pouvoirs durent jusqu'au moment où un nouveau budget étant présenté, il y a lieu de nommer une nouvelle commission.

La commission est une assemblée fermée. Il est d'abord inutile de dire que le public en est exclu, comme dans tous les autres pays ; mais les séances ne sont pas même accessibles aux députés, ceux-ci même en qualité de simples auditeurs, ne peuvent y assister.

Quand la commission a été constituée et saisie du projet, elle se met à l'œuvre. Aucune règle de procédure ne lui est imposée : elle procède ainsi qu'il lui plaît et débat chaque année son plan de conduite. Elle étudie le projet de budget à son gré, pendant un

(1) Ces bureaux ont varié de nombre, tantôt 9, tantôt 15, aujourd'hui 11.

temps plus ou moins long; elle l'étudie soit directement au cours des séances, soit indirectement. Dans ce dernier cas, elle peut se livrer aux mesures d'instruction qu'elle juge nécessaires: réclamer aux administrations et aux ministres des consultations écrites, faire comparaître devant elle les ministres et leurs chefs de service; mais elle n'aurait pas, en principe, le droit de se livrer à des recherches directes dans les archives et papiers du ministère (1). Elle peut se diviser en sous-commissions, ou encore confier l'étude des différentes fractions du budget à des rapporteurs spéciaux, un rapporteur général étant chargé de la direction d'ensemble.

Lorsque ces études sont terminées, lorsque chacune des résolutions proposées a fait l'objet d'un vote, la commission présente le résultat de ses travaux sous la forme de rapports. Autrefois elle ne produisait qu'un seul rapport, le rapport général du budget. Actuellement, on trouve souvent un rapport non seulement sur chaque ministère, mais encore sur chaque service. Aussi, comme l'a dit M. Léon Say : « l'institution des rapporteurs spéciaux a-t-elle beaucoup prospéré à la Chambre des députés. Ils étaient 8 en 1871, à l'assemblée nationale; ils étaient déjà 12 en 1877, à la Chambre des députés; ils étaient 14 en 1878; 15 en 1879; 19 en 1889; ils étaient 19 en 1884. Aujourd'hui c'est aux environs de 25 à 30 que leur nombre s'élève ».

(1) MOYE. *Législation financière*, p. 363.

Toute la tâche de la commission n'a pas consisté seulement à étudier le projet et à dresser un ou plusieurs rapports. Elle a fait plus ; elle a elle-même élaboré son propre projet de budget et elle le substitue au projet gouvernemental ; c'est son projet et non celui du gouvernement qui sera soumis au vote des Chambres. Les plans du gouvernement ont complètement disparu, absorbés, éclipsés par ceux de la commission ; et si un ministre veut faire revivre les articles supprimés de son projet, il n'aura qu'une seule ressource : les présenter sous forme d'amendement, au cours de la discussion en Parlement.

Telles sont les deux méthodes d'examen, que suivent les Parlements anglais et français. Nous les avons exposées sans en faire la critique ; nous pouvons maintenant les mettre en présence l'une de l'autre, les comparer et discuter leur valeur respective.

Point n'est besoin d'une étude bien approfondie pour avouer en toute humilité que les Anglais, sur ce point, sont encore nos maîtres et l'esquisse que nous avons faite, à grands traits, suffit à nous convaincre, dès le premier regard, que leur système est bien supérieur au nôtre. Supérieur, d'abord, en ce qu'il confie l'examen du budget à une assemblée qui groupe, sans en exclure aucune, toutes les bonnes volontés et toutes les compétences ; supérieur encore, en ce qu'il permet au Parlement d'économiser un temps dont nous avons pu apprécier tout le prix dans un chapitre précédent (voir développements relatifs aux douzièmes provisoires) ; supérieur enfin, en ce

qu'il ne tolère pas qu'une poignée de députés se substitue au gouvernement, détruise tout ce que l'action gouvernementale peut avoir d'heureux, ni qu'elle accapare pour elle seule un droit de contrôle qui appartient au Parlement tout entier.

Reprenons ces divers points, pour donner une base solide à notre opinion.

La Chambre des Communes est sa propre commission. Quand elle vient de se transformer, qu'y a-t-il de changé ? Rien, sinon l'aspect extérieur seul : le président n'est plus le même homme, il n'est plus assis sous le dais, il ne porte plus perruque, la masse de vermeil n'est plus sur la table ; les représentants sont moins nombreux ; ils ne montent plus à la tribune pour exercer leur talent oratoire en de belles périodes, qui faisaient entasser le public dans les tribunes, maintenant vides, ils parlent de leur place et discutent très simplement. Mais, au fond, la compétence de la Chambre a-t-elle subi la moindre atteinte ? Non ; bien des *commoners* se sont retirés, qui ne se sentaient point aptes à éclairer leurs collègues au cours de la discussion ; mais tous ceux pour qui les questions financières sont pleines d'intérêt, tous ceux, dont la science, le talent et le jugement sain peuvent être de quelque utilité, sont restés à leur place : ils en ont le droit et le devoir.

Notre commission du budget nous entraîne bien loin d'un tel système. Elle est composée, avons-nous dit, de membres élus par les bureaux de la Chambre, à raison de 3 par bureau. Ce mode de formation entraîne déjà un résultat déplorable : les hasards du

tirage au sort mettent souvent dans un même bureau plus d'hommes compétents que ce dernier n'en peut nommer, alors que dans le bureau voisin, il y a disette absolue de candidats capables. La commission trouve déjà par ce fait privée du concours de talents appréciables.

Mais ce n'est point tout ; le système fort mauvais en lui-même est encore rendu pire dans la pratique par nos mœurs parlementaires. Les élections des commissaires dans les bureaux sont faites dans des conditions désastreuses ; certains députés eux-mêmes, soit dans des articles, soit du haut de la tribune, ont dénoncé les abus qui s'y produisent. Dans un article de 1894 sur la « Réforme parlementaire », M. André Lebon, député au moment où il écrivait, faisait l'aveu suivant : « Que sont les bureaux ? Des groupes formés chaque mois par le hasard du sort, si éphémères qu'aucune vie collective ne peut s'y dessiner, si impuissants que la majorité des députés négligent de prendre part à leurs travaux ; lieux de passage, où l'on vient quelques minutes avant la séance publique et où, ignorant presque toujours quels collègues on y trouve, on donne négligemment son suffrage pour un commissaire, en se débarrassant de son pardessus et en éteignant son cigare, avant de monter sur la scène, la vraie, la seule, celle où l'on est entendu du pays, quand on parle, celle où les votes émis sont rendus publics » (1).

(1) *Revue politique et parlementaire*, année 1894, tome II, p. 230.

Le 3 février 1890, M. Léon Bourgeois s'exprimait en termes non moins sévères : « Le hasard joue un trop grand rôle dans la nomination des commissions . . . Enfin, vous savez tous, messieurs, qu'au bout de quelques mois, il y a peu d'assiduité dans les bureaux. Le plus souvent, après les premiers mois de législature, les élections sont faites, passez-moi le mot, entre camarades. « Voulez-vous faire partie de telle commission ? Oui, je le veux bien ». Ou bien « non, je préfère faire partie de telle autre ». Et c'est à la suite de ces conversations que les commissaires le plus souvent sont désignés. *Ce sont là des faits que personne ne peut contester* ».

« Autre reproche, continue M. Bourgeois, le système actuel ne fait pas une place suffisante, dans la commission, aux modestes, aux timides, à ceux qui, bien que très sérieux et très capables, n'aiment pas à se mettre en avant. Que voit-on dans un grand nombre de bureaux ? Que des collègues actifs, entreprenants, tenant par cette raison même le devant du théâtre, toujours au feu de la rampe, déterminent le plus souvent le choix du commissaire . . . De telle sorte que le défaut de compétence d'un grand nombre de commissions a éclaté aux yeux de tous » (1).

Pour remédier à un pareil état de choses, on a souvent proposé de faire élire la commission par les Chambres entières et au scrutin de liste ; en 1887

(1) *Journal officiel*. Chambre des députés. Débats parlementaires. 1890. p. 173.

même, la Chambre tout entière élit les membres de la Commission du budget au scrutin de liste. Mais l'année suivante, l'Assemblée retomba dans les mêmes errements. En vain, les partisans du scrutin de liste prétendaient-ils que « l'examen et le vote du budget étant le plus grand acte politique d'une assemblée » il était juste de donner la forme la plus solennelle à la nomination de la Commission, qui résumait ses pouvoirs. Les opposants répondaient que précisément « si l'examen et le vote du budget constituaient l'acte le plus important auquel un Parlement puisse se livrer, il n'y avait pas lieu de le priver d'une garantie accordée à tous les projets ou propositions de lois, c'est-à-dire d'une discussion préalable dans les bureaux ». (Chambre des Députés, 26 juin 1888).

Cette réponse paraît au moins étrange et l'argument bien solide, pour qui a pu pénétrer le rôle et le fonctionnement pratiques des bureaux; et cependant les adversaires du scrutin de liste présentent la discussion dans les bureaux comme une « garantie ! »

Le second avantage que présente le système anglais sur le nôtre est de réaliser une grande économie de temps. Lorsque la Chambre des Communes est appelée à voter le budget, tous les membres influents ont discuté en comité les projets du gouvernement; leurs opinions sont déjà arrêtées lorsque les débats s'ouvrent à la Chambre et le vote n'est plus qu'une formalité précédée de quelques légères discussions dont on peut prévoir par avance les résultats.

Il ne saurait en être de même en France. D'une

part, quand la commission a terminé ses travaux et qu'elle soumet à la Chambre la série de ses rapports, les députés qui en ont été exclus, alors qu'ils y auraient occupé dignement leur place, voudront porter à la tribune les questions déjà débattues dans le sein de la commission. D'autre part, il est un fait que chacun déplore, c'est que la commission, abusant de l'omnipotence que la négligence de nos représentants lui a laissé prendre, prolonge ses travaux d'une manière indéfinie ; ce sont des discussions sans fin, des pour-parlers interminables, que les sous-commissions engagent avec les ministères. Et le temps passe ; or, un principe bien connu est que si l'on veut avoir un budget bien dressé, on doit le voter rapidement et à peu de distance de l'ouverture de l'exercice ; dans le cas contraire, il est à craindre que le budget ne subisse en cours d'exercice des altérations profondes qui nécessiteront des crédits supplémentaires. « Avec cent trente jours de moins en commission et vingt jours de plus en séance publique, écrivait M. Léon Say, le pays serait mis au courant de ses affaires dans des conditions bien meilleures » (1).

Il est enfin un troisième point sur lequel éclate la supériorité du système anglais. La Chambre des Communes est, comme nous l'avons dit, sa propre commission ; il n'y a donc point là, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, un comité secret profitant du demi-mystère qui enveloppe ses délibéra-

(1) LÉON SAY. — *Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1885.

tions pour en imposer au premier et se servant de l'autorité qu'il tient des Chambres pour annuler le second ou tout au moins pour exercer sur tous ses actes une fâcheuse pression. Les comités anglais ne se croient pas obligés comme notre commission du budget de substituer leur action à celle du Gouvernement en refaisant le projet de budget ; en un mot, ils restent dans leur rôle. Au contraire, dit M. Léon Say, « la commission du budget veut se mettre à la place de l'administration et préparer le budget elle-même, au lieu de se contenter de le recevoir tout préparé pour le contrôler. Le président de la commission du budget est devenu en quelque sorte le premier lord de la Trésorerie et il a institué pour servir sous lui, comme on dit en Angleterre, un certain nombre de secrétaires d'Etat. Les adversaires du pouvoir ministériel ont vu, tout de suite, le parti qu'ils pouvaient tirer de la nouvelle institution ».

D'autre part, notre commission, en gardant par devers elle, pendant de longs mois, le projet de budget, restreint considérablement le temps que pourraient y consacrer les Chambres ; celles-ci sont dans l'obligation de subir sa volonté. Ces agissements de la commission du budget entraînent de plus graves conséquences qu'on ne saurait le croire ; ils engendrent la confusion des pouvoirs et font de cette commission un gouvernement impersonnel, occulte, incapable de supporter la responsabilité du mal qu'il a causé.

La comparaison que nous venons de faire n'est pas en faveur de la France. Ce n'est point à dire que le

système anglais n'offre point d'imperfections. Il en est une notamment, qui prête le flanc à la critique : l'intérêt national, a-t-on dit, exige que certains secrets, que peuvent avoir les Etats dans ce temps d'armements à outrance et de paix précaire, ne soient pas trop tôt divulgués; or le système des séances en comités ne sauvegarde pas cet intérêt. Le reproche n'est pas dénué de fondement; mais ce défaut est moins grand en Angleterre que partout ailleurs. D'une part, les mœurs tempèrent cet inconvénient qui est moindre d'ailleurs pour un pays insulaire que pour un pays continental; d'autre part, les ministres anglais, forts de l'autorité, devant laquelle les Chambres s'inclinent volontairement, n'hésitent pas à prendre de grandes initiatives et à ne communiquer parfois au Parlement que des faits accomplis en réclamant de lui des crédits pour les dépenses déjà engagées sous leur responsabilité personnelle (1).

Cette légère imperfection ne saurait donc nous faire revenir sur notre premier jugement. Nous ne sommes d'ailleurs pas le seul à montrer du doigt les vices de notre système; certains auteurs même ne gardent pas la modération de langage, que nous impose notre inexpérience, et, s'autorisant de leur savoir et de leur compétence incontestés, versent une critique amère, violente, cinglante sur « cette commission du budget, qui est le fléau de nos finances et de notre administration, cette mouche du coche,

(1) LEROY-BEAULIEU. *Science des finances*. p. 51.

bruyante, bourdonnante, agitée, qui ne peut rien faire avec mesure et avec réflexion. Les Anglais, ajoute M. Leroy-Beaulieu, n'ont pas de commission du budget intrusive, impérieuse, prétentieuse, pédantesque, ils sont privés de ce rouage et ce n'est pas pour eux un malheur » (1).

(1) *Economiste français*, 14 janvier 1888.

CHAPITRE IV

Procédure suivie en matière de vote du budget

Que le cours de nos études nous ait fait stationner en deça de la Manche ou nous ait amenés au delà, nous avons vu que les représentants de la nation ne procédaient pas d'emblée et sans travaux préparatoires au vote du budget. A cet égard, nous avons étudié et jugé le rôle des comités anglais et de nos commissions françaises ; comités et commissions ont déposé leurs rapports devant les Chambres auxquelles il appartient de fixer définitivement le sort du budget.

Pour introduire plus de clarté dans l'examen de cette dernière étape, il nous paraît utile de le scinder en trois parties : dans la première, nous étudierons le mécanisme du vote, la procédure suivie pour amener le budget à complète édification ; dans la seconde, nous poserons la question des droits d'initiative et d'amendement des représentants ; dans la troisième, nous nous demanderons quels sont les droits respectifs de la Chambre haute et de la Chambre basse. En raison de leur importance, nous ferons de chacune de ces parties un chapitre spécial.

Les formes adoptées par le Parlement anglais

pour l'examen et le vote des propositions financières du pouvoir exécutif différent de celles admises chez nous, au point qu'elles déconcertent légèrement nos habitudes d'esprit. Il faut pour les bien comprendre et les bien juger, faire un effort sur nous-mêmes, chasser de notre mémoire les impressions que nous ont laissées nos propres institutions, puis, ayant fait ainsi table rase de tout ce qui pouvait obscurcir ou déformer notre vue, s'imprégner de cet esprit anglais, ingénieux et pratique, qui s'attache moins à la beauté du plan qu'à la solidité de la construction.

Esquissons d'abord les grandes lignes du système, sauf à la reprendre ensuite point par point. Le caractère principal que nous révèle cette première vue, est que le budget anglais n'est point voté tout d'une pièce comme chez nous ; il est voté par fractions successives durant tout le cours de la session. Ces votes successifs, nous les avons appelés *votes on accounts* ; c'est seulement à la fin de la session qu'un vote récapitulatif, dit *bill of appropriation*, vient grouper en une seule loi les bills épars. Le second caractère, qui ne nous est pas moins connu que le précédent, est que la plupart des impôts sont permanents ; à côté de ces impôts, il existe certaines taxes, taxes d'appoint que le chancelier de l'Echiquier fait varier annuellement selon les besoins du Gouvernement ; le Parlement est donc appelé chaque année à statuer sur les modifications qui doivent affecter le montant de ces taxes ; il y procède par le vote du *tax-bill*.

En résumé, le rôle des Chambres consiste à voter :
1° les *bills on accounts* ; 2° le *tax-bill* ; 3° le *bill of*

appropriation. Ces divers points de repère placés, nous pouvons affronter, sans crainte de nous perdre, le dédale de la procédure suivie par nos voisins.

Sur les *votes on accounts*, nous ne ferons que passer ; nous avons suffisamment exposé dans un chapitre précédent, d'une part, quelle était la procédure suivie en la matière devant les comités d'abord, devant la Chambre ensuite, d'autre part, quels étaient leurs origines et leurs effets ; nous nous sommes efforcés de montrer combien cette pratique engendrait d'heureux résultats au point de vue de l'équilibre budgétaire, nous n'y reviendrons pas. Qu'il nous soit seulement permis de redire encore une fois, tant la chose est importante, qu'on ne peut, sans erreur grossière, mettre sur le même pied les *votes on accounts* et nos douzièmes provisoires ; tandis que nous avons présenté ces derniers, comme un expédient de la dernière heure, destiné à pourvoir au fonctionnement des services publics laissés en souffrance par le retard introduit dans le vote du budget, les *votes on accounts*, au contraire, sont une phase nécessaire, régulière, légale de la procédure parlementaire anglaise en matière de budget. Le vote du budget en Angleterre, comporte inévitablement les *votes on accounts* ; les supprimer, ce serait bouleverser tout cet ensemble de vieux usages parlementaires, qui ont plus de force que des lois écrites, parce que gravées dans l'esprit même, pour ainsi dire, de tous les représentants. Un Anglais ne pourrait concevoir son budget national voté autrement. Chez nous, au contraire, ce serait assurer à nouveau le jeu normal des principes budgétaires que

d'éviter le retour des douzièmes provisoires, en votant la loi de finances avant l'ouverture de l'exercice.

La seconde partie du rôle des Chambres consiste à voter le *tax-bill*. Pour comprendre la nécessité et l'importance du bill, il importe de jeter un coup d'œil en arrière; quand dans le chapitre premier, nous avons signalé l'existence et montré le fonctionnement du fonds consolidé anglais, nous avons ajouté que les impôts permanents, qui font partie de ce fonds, n'étaient point la seule ressource de recettes; à côté d'eux, nous avons trouvé un certain nombre de taxes, en particulier l'*income-tax* et les droits sur le thé, dont la quotité varie suivant les nécessités budgétaires de chaque exercice. C'est le *tax-bill*, appelé aussi *money-bill*, qui fixera cette quotité.

Au début de la session, le Chancelier de l'Echiquier dans son exposé oral le *financial statement*, expose ses plans financiers : il indique notamment le rendement probable de l'impôt, il passe en revue les diverses sources de recettes, fixe approximativement le produit de chacune d'elles, les additionne et indique le chiffre auquel elles devront s'élever pour qu'il puisse faire face aux dépenses de l'Etat. Les recettes doivent-elles dépasser les dépenses, il indique alors immédiatement les impôts qu'il est possible de supprimer ou de réduire; il ne tient nullement, en effet, à se ménager de larges excédents, car il sait trop combien facilement ces derniers induisent la Chambre à proposer indirectement de nouvelles dépenses; il propose donc d'alléger par des dégrèvements immédiats les charges du pays.

Prévoit-il au contraire que les ressources seront insuffisantes pour couvrir les dépenses, il indique à la Chambre non seulement quels sont les impôts à augmenter et dans quelles proportions on doit les accroître, mais encore, si une aggravation des taxes existantes est insuffisante ou impossible, quelles sont les créations d'impôts nécessaires.

Les propositions du Chancelier de l'Echiquier sont immédiatement soumises au Comité des voies et moyens ; si le Comité les admet, le Chancelier les fait exécuter, sans attendre le vote de la Chambre ; il sait fort bien que ce vote ne sera qu'une formalité. En effet quand le Comité a terminé la discussion des propositions gouvernementales et les a adoptées, le chairman fait connaître à la Chambre les résolutions votées en Comité. Il la prie en même temps de lui indiquer le jour où il devra faire son rapport. Au jour fixé et après audition du rapport, la Chambre adopte sans modification aucune (le cas contraire est fort rare) les conclusions qui lui sont présentées et décide qu'elles feront l'objet d'un bill. Parfois deux ou trois bills de ce genre sont déposés au cours de l'année et adoptés par les Chambres. Ces lois, comme toutes les autres, subissent dans chaque Chambre les trois lectures obligatoires et reçoivent l'assentiment royal.

Le vote du *tax-bill* nous a permis d'étudier la seconde partie du rôle des Chambres ; nous arrivons maintenant à l'acte par lequel les Chambres donnent la sanction légale et définitive aux projets présentés par le Cabinet, cet acte est le *bill of appropriation*.

Pendant toute la durée de la session, les deux comités, comité des subsides et comité des voies et moyens, ont fonctionné parallèlement, l'accord s'est constamment maintenu entre eux et avec la Chambre, accord d'autant plus parfait qu'ils se composent des mêmes membres. Dès que le comité des subsides a terminé l'examen et le vote des *estimates*, le comité des voies et moyens se réunit et considérant : d'une part, que le chiffre total demandé par le gouvernement dans ses prévisions de dépenses et approuvé par le comité des subsides, s'élève à la somme de 100. . . . ; d'autre part, que par divers bills du fonds consolidé, il a été déjà accordé en acompte sur cette somme un chiffre de 55. . . . , qu'il ne reste plus par conséquent, pour parfaire la somme réclamée, et pour équilibrer les dépenses et les recettes qu'à voter une somme de 45. . . . , il déclare qu'il y a lieu d'octroyer ce chiffre de recettes au pouvoir exécutif pour lui permettre de faire face aux dépenses de l'exercice.

Le lendemain, le Comité fait son rapport à la Chambre, celle-ci l'approuve et décide que les conclusions qu'elle vient d'adopter seront votées sous forme de bill. D'ailleurs l'adoption n'est qu'une pure formalité légale.

Ce bill, *bill of appropriation*, comprend plusieurs articles. Le premier autorise les commissaires de la Trésorerie à payer au moyen des ressources du fonds consolidé, la somme de 45. . . . , c'est-à-dire la somme qui n'avait pas été encore votée par les bills d'acompte.

Le second permet d'emprunter au besoin, au moyen d'émission de bons de l'Echiquier, la somme nécessaire pour faire face aux dépenses de l'Etat ; il évite ainsi les difficultés que pourront susciter à la Trésorerie la rentrée tardive de certains impôts.

Un troisième récapitule les allocations consenties et déclare qu'elles sont *appropriées* aux dépenses énumérées dans les tableaux annexés à la loi ; ces tableaux ne sont que la reproduction des *estimates*.

Un quatrième article permet aux ministres de la guerre et de la marine d'effectuer des virements entre les chapitres de leurs budgets respectifs, mais il stipule qu'en aucun cas la somme dépensée par chacun de ces départements ne devra dépasser celle qui leur a été attribuée. Il décide, en outre, qu'aucun virement ne pourra être opéré avant qu'il ait été approuvé par la Trésorerie, sur une réquisition écrite qui lui en aura été faite par l'un des chefs de ces deux départements.

Enfin les derniers articles du bill approuvent les virements effectués pendant l'exercice précédent et décident que la loi portera le titre « *d'appropriation act* » pour l'année 19.... (1).

La Chambre des Communes se hâte de lui faire subir les trois lectures obligatoires, puis il est transmis à la Chambre des Lords qui l'adopte avec la même rapidité. Contrairement à l'usage suivi en

(1) Sur tous ces points, consulter : ERSKINE MAY. *Op. cit.* p. 600 et s. ; DE FRANQUEVILLE. *op. cit.* tome III. chap. XLVII et XLVIII.

matière de bills publics, tous les bills, relatifs aux finances, sont placés sous la garde de la Chambre des Communes, jusqu'au moment où l'assentiment royal les transforme en lois.

Cet assentiment revêt une certaine solennité. Pour le donner, le roi (ou la reine) se rend à la Chambre haute ; s'il ne peut s'y rendre en personne, il nomme par ordonnance royale des commissaires chargés de le remplacer.

Aussitôt arrivé, le roi ordonne à l'huissier à la baguette noire (*blakrod*) de faire savoir aux Communes que leur présence est désirée ; le speaker, suivi d'un certain nombre de *commoners*, paraît alors à la barre et énumère les divers subsides accordés. Le clerk lit le titre du bill d'appropriation, le roi fait alors un signe d'assentiment et le clerk prononce en vieux français la formule consacrée : Le Roy remercie ses bons sujets, accepte leur bénévolence et ainsi le veut ».

Si des commissaires remplacent le roi, le clerk, après lecture de la commission royale, lit les titres des bills et prononce la formule d'acceptation. Quant au rejet, il est signifié par ces mots : « le Roy s'avisera ». Mais, depuis l'année 1707, où la reine Anne refusa son assentiment à un bill relatif à la milice écossaise, on ne pourrait citer un seul exemple de refus d'approbation d'un bill.

Telle est la procédure suivie par les Chambres anglaises en séance publique ; examinons le système français. Lorsque la commission du budget a terminé son examen et que les différents rapports rédi-

gés par elle ont été distribués à la Chambre des députés, celle-ci peut commencer sa tâche. La procédure comporte deux grandes phases : la discussion générale et la discussion par article. Dans la première, les représentants du pays auront à délibérer sur l'ensemble du projet de loi de finances, dans la seconde sur les détails de ce projet.

Les délibérations débutent par la discussion générale qui sert à l'exposition des plans budgétaires et à l'examen de la situation financière du pays. Le président annonce : « L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant fixation du budget en l'exercice... » Aussitôt les leaders de chaque parti escaladent tour à tour la tribune, désireux de montrer leur zèle pour la défense des intérêts du pays et d'attirer des sympathies nouvelles à la cause que leur parti représente. Libre carrière est ouverte à tous les orateurs qu'attirent ces tournois retentissants, à tous les esprits généralisateurs qui ambitionnent de diriger les destinées financières de la nation. M. Stourm a tracé de ces fameuses discussions une description empreinte d'une fine ironie : « Trois classes d'orateurs, dit-il, se distinguent toujours dans ces grands débats budgétaires. D'abord l'orateur de l'opposition attaquant sans merci l'ensemble de la politique financière, déclarant que l'on court à la ruine, que l'on dilapide les deniers publics ou bien inversement que l'on se complait dans une inertie fatale, que le char s'embourbe, le tout suivant qu'il siège à l'extrême droite ou à l'extrême gauche ; puis l'orateur modéré, partisan, sans doute, du sys-

tème gouvernemental et défenseur des lois intangibles, mais croyant de son devoir de ne pas ménager les avertissements ; sous ce couvert, il reprend avec plus d'autorité et quelques correctifs, les critiques de ses prédécesseurs et provoque les applaudissements unanimes des centres ; enfin l'orateur officiel, le ministre, commissaire du gouvernement ou rapporteur général, qui monte au Capitole » (1).

Quand tous les orateurs inscrits pour parler pour ou contre ont été entendus, le président prononce la clôture de la discussion générale : « Je mets aux voix la clôture de la discussion générale..... La clôture est prononcée ». La discussion par article lui succède (2).

Tous les articles du projet sont présentés successivement à la sanction de l'Assemblée, quand l'un d'eux se réfère à des états annexes, ceux-ci constituent alors le texte en discussion ; dans ce cas, le président avertit l'Assemblée : « Avant de mettre en discussion l'article..., je rappelle à la Chambre qu'elle est appelée à voter les états A... A et B (par exemple) ».

La discussion par article comporte une série de votes partiels ; aujourd'hui, en vertu de la loi du 29 janvier 1831, renouvelée par le sénatus consulte du 8 septembre 1869 et la loi du 16 septembre

(1) STOURM, *op. cit.*, p. 288.

(2) Il s'agit ici d'articles de loi et non des subdivisions de chapitres, à qui, par un vice de terminologie, on donne aussi le nom d'articles.

1871, le vote a lieu par chapitres. Il est assez malaisé de définir le chapitre : l'article 56 du décret du 31 mai 1862 dit : « Chaque chapitre ne contient que des services corrélatifs et de même nature ». Cette définition, vague, imprécise, ne saurait satisfaire personne ; en effet, d'une part, le total des dépenses affectées en bloc à un ministère ne comprennent, elles aussi, que des services corrélatifs et de même nature ; d'autre part, le chapitre est divisé en articles et paragraphes, indiquant avec plus de détails la répartition des crédits, par exemple la répartition entre les différentes formes de pensions militaires (pensions de retraite, pensions pour infirmiliés contractées au service, etc.) ; a fortiori, paragraphes et articles ne contiennent que des services corrélatifs et de même nature. Au lieu de définir le chapitre, mieux vaut donc le spécifier par sa position relative ; le chapitre est une subdivision budgétaire, plus étendue que le paragraphe et l'article, qui, dans le sein de chaque ministère ou section de ministère, comprend des services corrélatifs et de même nature (1).

Le vote par chapitre n'a pas d'ailleurs toujours été le système suivi ; selon que le droit budgétaire des représentants du pays a été plus ou moins étendu, la spécialité budgétaire a elle-même été plus ou moins étroite. Jusqu'en 1817, sous la Révolution, l'Empire et le début de la Restauration, nous n'avons connu que le vote en bloc ; le vote portait sur l'ensemble du

(1) STOURM, *op. cit.*, p. 297.

budget, sans indiquer la répartition des subsides mis à la disposition du pouvoir exécutif. La loi du 25 mars 1817 vint poser le principe du vote par ministère. Chaque ministère recevait un lot de crédits ; il restait maître de ses dépenses, pourvu qu'il ne dépassât pas la somme qui lui avait été affectée. En 1827, un nouveau progrès fut accompli, les ministères furent répartis en sections et chaque section devait désormais faire l'objet d'un vote séparé. Enfin la loi du 29 janvier 1831 fit un pas décisif et institua le vote par chapitre.

Toutefois les anciens errements n'avaient point disparu à tout jamais et l'on dut refaire les étapes que l'on avait précédemment parcourues ; la constitution de 1852 rétablit d'abord le vote par ministère, le sénatus-consulte de 1861 consacre à nouveau le vote par section ; enfin le sénatus-consulte de 1869 et la loi du 16 septembre 1871 reviennent définitivement au vote par chapitre.

Quand tous les chapitres de dépenses ont été successivement votés, l'ensemble de l'article premier est soumis à l'approbation des députés. Puis la discussion passe à l'article second et se continue avec la même procédure d'article en article jusqu'à la fin du projet.

Le budget des dépenses votées, la Chambre passe à l'étude du budget de recettes ; il est évident que ce dernier ne fait plus, comme le budget des dépenses, l'objet d'un vote détaillé ; la spécialité budgétaire, en effet, cesse d'être en cause.

Tous les articles du projet de la commission sont

ainsi passés en revue ; puis intervient le vote final sur l'ensemble de la loi, toujours rendu au scrutin public ; il n'y a plus ensuite qu'à opérer la transmission à la Chambre haute.

Au Sénat, la discussion et le vote du budget suivent la même procédure qu'à la Chambre des députés. Après la discussion générale, s'ouvre la discussion par article ; chaque article de loi, chaque chapitre de dépense inséré dans les états annexes font l'objet d'un vote spécial. Puis, une fois les diverses parties du projet successivement adoptées, le vote d'ensemble, au scrutin public, confère à la loi tout entière l'approbation du second corps législatif. Le budget devient alors une loi d'Etat que le pouvoir exécutif promulgue dans les délais et les formes ordinaires et dont le *Journal Officiel* publie le texte *in-extenso*.

Tel est le système français. Nous avons déjà signalé, en comparant nos commissions aux comités anglais, quelle économie de temps était réalisée par la méthode anglaise ; cet avantage paraît à nos yeux avec plus d'éclat encore, après avoir mis en parallèle le rôle respectif du Parlement anglais et du Parlement français. Le projet de budget examiné, le vote du budget n'est plus en Angleterre qu'une simple formalité ; c'est qu'en effet si la Chambre a changé de nom pour examiner le projet gouvernemental, sa composition, à proprement parler, ne s'est pas modifiée ; sans doute, tous les députés n'étaient pas présents, mais leur incompétence même défend à ceux qui ont quitté leur place, de critiquer les décisions du comité ;

quant à ceux qui ont contribué à faire prendre ces décisions, ils ne sauraient se déjuger eux-mêmes. En France, au contraire, quand l'élaboration mystérieuse du projet de la commission a été menée à bonne fin, seulement alors tous les membres de la Chambre vont être admis à en prendre connaissance et à le discuter. Or, comme ils siégeront en séance publique, ce sera une occasion pour eux de montrer leur talent oratoire ; et ils ne s'en feront point faute. La tribune exercera sur eux sa fascination habituelle et du haut de ce piédestal, d'où ils s'offriront aux regards attentifs de toute la nation, (car la presse publiera leurs discours le lendemain) ils donneront libre cours à leur esprit inventif ou critique. Que de jolis mots, que de belles périodes, que de larges envolées, tandis que froide, impassible, l'aiguille poursuivra sur le cadran sa marche circulaire.

CHAPITRE V

Du droit d'initiative du Parlement

Dans les deux pays qui font l'objet de notre étude, l'initiative des lois appartient à la fois aux membres des deux Chambres et aux représentants du pouvoir exécutif. En Angleterre, l'initiative appartient à la Couronne, aux ministres, à tout membre de l'une des deux Chambres, enfin collectivement à chacune des deux assemblées. En France, la règle a été inscrite dans l'article 4 des lois constitutionnelles des 25-28 février 1875, qui dispose : « Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres ».

En dehors des propositions de lois qu'ils présentent, les membres des deux Chambres exercent leur droit d'initiative par des amendements, c'est-à-dire en proposant des modifications plus ou moins considérables au texte soumis à la Chambre dont ils font partie.

On ne saurait nier la nécessité et la légitimité du droit d'initiative parlementaire ; mais on peut se demander s'il présente la même légitimité quand il s'exerce en matière budgétaire. N'est-il pas au contraire une cause de trouble pour la gestion des

finances publiques ? La solution ne peut être douteuse : la nature même du budget, d'une part, le jeu de la responsabilité ministérielle, d'autre part, enfin l'intérêt d'assurer et de maintenir l'équilibre budgétaire, tout nous fait une loi de restreindre fortement le droit d'initiative ou s'il est possible, de le prescrire complètement. Reprenons ces divers points.

La nature même du budget, avons-nous dit, semble faire du droit d'initiative l'apanage exclusif du pouvoir exécutif. En y regardant de près, on constate que le budget ne peut pas en bloc être assimilé à une loi ; il offre bien plutôt le caractère d'un acte d'administration, qui, à raison de sa haute importance, nécessite le concours des représentants de la nation et revêt la forme d'une loi. Ce caractère se révèle surtout si l'on examine le budget des dépenses ; vérifier l'utilité des dépenses, affecter le produit de l'impôt à tel service public, assurer par là même le fonctionnement de la machine administrative, n'est pas en soi légiférer dans le sens normal du mot ; c'est administrer. Or, que les représentants de la nation participent à cette administration, en exerçant un droit de contrôle sévère rigoureux, fort bien, puisqu'ils défendent les intérêts de la nation tout entière ; mais qu'ils n'aillent pas au delà. L'élaboration du budget exige une multiplicité de prévisions, d'évaluations, de combinaisons, qui supposent l'étude la plus minutieuse. Cette étude est de beaucoup au-dessus des forces de l'initiative individuelle.

Le pouvoir exécutif, au contraire, est tout à fait

dans son rôle, quand il indique, d'une part, quels sont les actes à accomplir pour assurer la marche de l'Etat, d'autre part, quels sont les subsides nécessaires pour pourvoir à l'exécution de ces actes. Il dispose, en outre, de puissants moyens d'investigation et sur ce point, nulle individualité, nulle autorité ne saurait entrer en rivalité avec lui. M. Stourm a remarquablement mis en lumière la force et la compétence du pouvoir exécutif en cette matière : « Le pouvoir exécutif, dit-il, prépare le budget d'une manière légitime et nécessaire. Lui seul peut et doit remplir ce rôle. Placé au centre du pays, pénétrant journellement, par la hiérarchie de ses fonctionnaires, jusqu'au sein des moindres villages, il se trouve mieux que personne apte à ressentir d'abord l'impression des besoins et des vœux publics, puis à en apprécier le mérite comparatif, par conséquent à chiffrer budgétairement la juste satisfaction que chacun de ces besoins et de ces vœux comporte. D'autres peut-être, aussi bien ou mieux que lui, connaîtront les détails qui les touchent particulièrement, mais nul n'embrassera d'un coup d'œil aussi impartial la collection complète de ces détails, nul ne mettra, dès lors, avec autant de compétence et de précision les différents intérêts au point » (1).

Le second intérêt que l'on trouve à conserver intact le droit du pouvoir exécutif, réside dans le jeu normal, régulier de la responsabilité ministérielle. La

(1) STOURM. *op. cit.* p. 53.

responsabilité ministérielle est le principe dirigeant du gouvernement parlementaire ; elle en est le pivot. Or, c'est le Cabinet qui sera chargé de l'exécution du budget ; il ne saurait donc être rendu responsable de la gestion des deniers publics, si son plan budgétaire pouvait être bouleversé à tout instant par des propositions émanées de l'initiative parlementaire. Pour que sa responsabilité demeure entière, il importe que ses plans soient à l'abri de l'ingérence des Chambres ; il importe qu'il soit maître de la direction à donner aux finances. Qu'on se fie donc à lui ; de deux choses l'une : ou le ministère est compétent et attentif, alors il est inutile qu'un député vienne bouleverser ses projets ; ou bien, il manque de sens et de soin, alors il convient de le remplacer. Un orateur de la Restauration présentait ces divers arguments d'une manière plus poétique : « Le pilote, chargé de conduire le bâtiment, disait-il, est le seul juge compétent de la position, de l'étendue qu'il doit donner à ses voiles, parce que seul il est placé de manière à bien connaître la force et la direction des vents et des courants qui peuvent entraver ou retarder sa marche » (1). En un mot, la suppression de l'initiative parlementaire évite la confusion des responsabilités.

Enfin, un dernier intérêt, et non le moindre, consiste à maintenir l'équilibre budgétaire souvent

(1) Rapport sur le règlement des budgets 1814-1845. Chambre des pairs, 1816.

difficilement obtenu par le gouvernement et à mettre un frein à l'augmentation toujours croissante des dépenses. Nul ne peut mettre en doute que l'initiative parlementaire brûle de se signaler par une générosité dont elle ne paie pas les frais. Harcelé par ses électeurs, chaque député sacrifiant sans hésiter l'intérêt général à ses intérêts particuliers, se trouve amené à réclamer à chaque instant, soit des réductions d'impôts, soit des relèvements de crédits en faveur de sa circonscription. De tous côtés, ce ne sont que plaidoyers faisant habilement appel à l'esprit de justice et de générosité de la Chambre et aboutissant à des propositions dont l'adoption entraîne pour le budget de nouvelles charges. Après avoir subi de pareils assauts, l'équilibre budgétaire se trouve fortement compromis, sinon détruit ; il ne reste plus, comme ressources, que les crédits additionnels. M. Leroy-Beaulieu signale énergiquement ces abus : « Comment pourrait-on, dit-il, arriver ainsi à l'équilibre du budget ? Chacun est partisan des économies *in abstracto* et des augmentations de dépenses *in concreto*. Quand il s'agit de faire des discours généraux et vagues, on prêche la modération ; quand on en vient aux applications particulières et aux votes par articles, chacun se prononce pour des augmentations de crédits. Chaque député a sa clientèle particulière suivant les goûts et suivant le terroir ; l'un est mélomane, un autre est épris des sciences exactes ; celui-ci est éleveur de chevaux, cet autre s'intéresse à la marine ; tel député se pique de compétence militaire, tel autre fait sa spécialité des

questions sociales ; tout cela se traduit par des demandes de dépenses. Ajoutons que tous les députés, outre les fantaisies qui varient de l'un à l'autre, ont une vaste clientèle commune et d'ailleurs fort intéressante : ce sont les instituteurs, les employés des postes, les gendarmes, les employés de préfectures, etc... » (1).

L'initiative parlementaire présente donc, en matière budgétaire, de graves inconvénients. En France, comme en Angleterre, on a tenté de prévenir le danger ; examinons les armes qu'on a forgées pour le combattre et leur valeur respective dans les deux pays ; nous rechercherons ensuite dans quelles mesures les remèdes ont enrayé le mal.

Sous le régime féodal, quand le souverain avait besoin d'argent, il s'adressait à ses vassaux ; ceux-ci étaient tenus de lui fournir des subsides dans les trois cas « d'aides féodales » ; quand le roi prisonnier demandait le prix de sa rançon, quand il armait son fils aîné chevalier, enfin quand il mariait sa fille aînée. En dehors de ces trois cas, l'obligation des vassaux cessait d'exister ; si le roi désirait obtenir d'autres subsides, il devait demander aux vassaux l'autorisation de percevoir un impôt sur leurs sujets. Le principe féodal est donc que la Couronne demande, les vassaux accordent.

L'Angleterre féodale n'avait point adopté et suivi d'autres règles. Plus tard, quand l'assemblée des vas-

(1) LEROY-BEAULIEU, *Science des finances*, tome II, p. 111.

saux ou *commune concilium*, à la suite des transformations successives, que nous avons déjà signalées, fût devenu le Parlement, l'organe s'était modifié, mais, grâce à la tradition, dont le culte a toujours été en si grand honneur chez nos voisins, la fonction ne s'était point altérée ; or le rôle du *commune concilium* n'avait point été de proposer, mais d'accorder ; le Parlement, qui était son héritier et son continuateur, ne dépassa pas ses prérogatives ; la Couronne devait faire connaître au Parlement la somme qui lui était nécessaire pour gouverner ; mais les membres de cette assemblée ne se reconnaissaient pas le droit d'augmenter les charges de la nation en proposant des crédits que la Couronne n'avait pas sollicités.

Cette coutume constitutionnelle comptait déjà plusieurs siècles d'existence quand elle faillit sombrer au XVIII^e siècle. A cette époque, le Parlement, sorti vainqueur de sa lutte contre la Couronne, avait vu ses prérogatives augmenter au point d'annihiler les droits de cette dernière ; or, le chancelier de l'Echiquier, dans ses comptes rendus au Parlement, signalait chaque année un excédent de recettes. Ces recettes n'avaient pas encore d'affectation spéciale ; il y eut alors une tendance croissante chez les représentants à considérer cet argent comme pouvant servir à réaliser des projets qu'ils étaient disposés à favoriser. Divers particuliers, qui jouissaient d'une certaine influence soit à la Cour soit sur les groupes parlementaires, adressèrent des pétitions à la Chambre des Communes pour demander une assistance pécuniaire, un secours ; ces pétitions avaient l'apparence de la

justice ou de la charité ; elles induisaient la Chambre à approuver ou tout au moins à ne faire aucune opposition à leur adoption. Par ce moyen, de fortes sommes furent à la légère accordées à des particuliers et quelquefois sans raisons suffisantes.

En 1705, cet abus devint si fréquent et si criant que, au commencement de la session suivante, le 11 décembre 1706, avant qu'aucune pétition de cette sorte pût lui être présentée de nouveau, la Chambre résolut « de ne plus recevoir aucune demande d'argent relative au service public, quand elle ne serait pas recommandée par la Couronne ».

Le 11 juin 1713, la résolution fut insérée dans les *Standing orders*, c'est-à-dire dans le règlement intérieur de la Chambre. Le 25 juin 1852, ce règlement fut amendé et revêtit la forme suivante : cette Chambre ne recevra aucune pétition pour aucune somme relative aux services publics ou n'examinera aucune motion tendant à voter un subside ou une charge sur les revenus publics... autrement que sur la recommandation de la Couronne » (1).

La pratique uniforme de la Chambre a étendu cette règle à toute motion entraînant une dépense des fonds publics, même si la motion ne propose pas directement un octroi de fonds. L'histoire parlementaire offre d'ailleurs des exemples de la rigidité que les Anglais ont apportée dans l'application du principe que nous venons d'exposer. En 1857, la reine

(1) TODD, *op. cit.* tome II, p. 289.

avait demandé par message une pension de 1000 livres sterling comme récompense des services rendus au pays par le général Havelock ; un membre de la Chambre des Communes voulut demander la réversibilité de cette pension sur le fils du titulaire ; le président du comité déclara qu'il ne pouvait admettre la discussion de cet amendement sans l'agrément de la Couronne, parce qu'éventuellement une prolongation de charges pourrait en résulter pour le trésor (2).

Il est à remarquer cependant que, jusqu'en 1863, cette règle comportait une exception en ce qui concernait les dépenses de la milice non enrégimentée. La Chambre prenait l'initiative et déterminait les crédits à allouer, dans un comité spécial, dont les conclusions étaient portées au comité des dépenses et c'est alors seulement que la reine formulait sa demande. Mais on reconnut de sérieux inconvénients à cette procédure, qui divisait en plusieurs parties les dépenses militaires et qui confondait les responsabilités dans la préparation du budget. Aussi la Chambre, à la date du 9 février 1863, y renonça-t-elle expressément et décida qu'à l'avenir le budget des dépenses de la milice, comme celui de tous les autres services serait préparé par les ministres de la Couronne sous leur responsabilité.

Après cette dernière réforme, le droit d'initiative des Chambres en matière budgétaire semblait avoir été

(2) ERSKINE MAY, *op. cit.* p. 556.

complètement annihilé; le Parlement maintenait invariablement le principe inscrit dans le Standing order de 1852. Mais l'ingéniosité des membres réussissait encore à l'éluder par une forme de motion qui ne contredisait pas directement les prescriptions du Standing order. L'usage était devenu fréquent de permettre à des membres du Parlement d'introduire des bills qui, bien qu'ils ne fussent pas ouvertement des « money-bills » entraînaient cependant dans une mesure plus ou moins grande l'imposition sur le peuple de charges nouvelles, dont l'étendue ne pouvait pas toujours être évaluée exactement dès le début. Ces bills avaient pour objet, soit la construction de certains travaux publics, soit l'établissement ou l'encouragement d'institutions nouvelles; ou bien ils proposaient d'accorder de nouveaux traitements à des fonctionnaires à nommer en vertu de ces bills, ou bien d'accorder une indemnité ou des secours à des individus ou à des associations pour diverses causes déterminées. Mais quel que fût leur objet précis, ces bills en tant qu'ils entraînaient des dépenses, constituaient une dérogation à la règle qui défendait l'octroi de fonds par le Parlement, sans la demande de la Couronne. Afin de faire accepter la concession proposée, sans violer directement la pratique constitutionnelle, les bills de cette nature contenaient invariablement une clause portant que les dépenses nécessaires, qu'ils entraîneraient, seraient payées « sur les fonds à voter par le Parlement ». Les facilités que rencontrait l'introduction de ces bills poussaient fréquemment les ministres eux-

mêmes à profiter de ce moyen pour obtenir la sanction du Parlement à leurs mesures législatives, sans encourir aucune responsabilité.

Cette nouvelle manière d'agir réédita les abus que l'on avait déjà voulu supprimer ; aussi, en 1866, un membre de la Chambre des communes, M. Aryton, après avoir montré le danger que créait la nouvelle pratique, proposa d'abroger le *Standing order* de 1852 et de lui en substituer un nouveau, plus sévère : « La Chambre n'admettra aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque et elle ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur le revenu de l'Etat, soit sur les fonds constitués en dotations, soit sur les fonds préparés par le Parlement en dehors des demandes formulées par la Couronne ». Les nouveaux *orders* proposés furent adoptés par le Gouvernement, appuyés par des membres expérimentés et adoptés par la Chambre.

Depuis 1866, la Chambre des Communes a conservé ce règlement qui laisse entière l'initiative du Cabinet. La Chambre des Communes, qui peut tout, ne peut cependant pas, parce qu'elle ne le veut pas, proposer d'augmentations de dépenses, ni de réductions de recettes. Elle a consenti la formule que posait un premier lord de la Trésorerie, sir Stafford Northcote : « Le rôle du gouvernement consiste à proposer, celui du Parlement à accorder » (1).

(1) Dictionnaire de la politique. Article consacré aux finances de l'Angleterre par sir Stafford Northcote.

En est-il de même dans notre pays ? Jusqu'à ces derniers temps, chaque membre du Parlement, en vertu du droit d'initiative que lui donne l'art. 3 de la loi du 25 février 1875 déjà cité, avait la faculté de demander à son gré, au cours de la discussion, toute augmentation de dépenses ou toute diminution de recettes.

Cette prérogative n'avait pas tardé à engendrer tous les abus que nous avons mis plus haut en lumière. Aussi les voix les plus autorisées ne cessaient-elles de les signaler à l'insouciance de nos Chambres. Déjà M. Léon Say, alors qu'il était ministre des finances, s'élevait contre cette cause de désordre financier : « Jusqu'à ce que nous ayons eu un gouvernement républicain et démocratique, les Chambres étaient chargées d'empêcher les ministres de dépenser trop d'argent. C'était même, pour ainsi dire, le but des Chambres. . . . Aujourd'hui, il n'en est plus de même, les Chambres, au lieu d'être un frein, sont devenues une excitation à la dépense » (1).

On pourrait, en parcourant les débats parlementaires, relever chaque année quelques passages de rapports ou de discours, dans lesquels les orateurs reproduisent les mêmes critiques : « Ah ! messieurs, s'écriait M. Boulanger, l'initiative parlementaire, je n'en veux pas dire de mal ; nous savons ici ce qu'elle vaut, puisque nous en jugeons les résultats ; mais j'estime que, si elle présente en matière financière

(1) Discours de M. Léon Say. Chambre des députés. 27 juillet 1882.

quelque avantage, elle offre par contre de graves inconvénients. Si l'initiative parlementaire se substitue au gouvernement, ce seront les plus agités et les plus bruyants, mais non les plus méritants, qui profiteront de vos largesses » (1).

Chez les économistes, même unanimité à déplorer les usages parlementaires : « Le développement de nos dépenses publiques, écrivait M. Leroy-Beaulieu dans l'*Economiste français*, a en grande partie pour cause, non pas des nécessités politiques ou sociales, mais de simples prodigalités. La Chambre a la main ouverte ; le public ne s'en aperçoit guère en temps ordinaire, parce que les augmentations de crédit se font à la sourdine, elles ne se précipitent pas toutes à la fois et avec cynisme... Il n'en est pas moins vrai que le mal est chronique, que notre situation financière, politique même, en est affaiblie et que le pays en souffre profondément » (2).

L'opinion publique elle-même commençait à s'émouvoir des dangers qu'on lui montrait du doigt et diverses ligues, notamment la Ligue des contribuables, inscrivaient en tête de leur programme la suppression de l'initiative des députés.

La Chambre, pressée de toutes parts, sortit enfin de sa longue apathie. En 1896, M. Boudenoot, député du Pas-de-Calais, déposait la proposition de loi suivante :

(1) Discours de M. Boulanger, rapporteur général du budget, à la séance du Sénat du 20 décembre 1888.

(2) *Economiste français*, numéro du 5 Mars 1898.

« Aucune motion, tendant à imposer une nouvelle charge au budget, ne sera examinée que si elle est appuyée par le Gouvernement » (1). Cette proposition souleva aussitôt une objection tirée du point de vue constitutionnel ; sans doute, elle laissait subsister l'initiative parlementaire, mais en la soumettant en quelque sorte au contrôle du Gouvernement. Or, la constitution ne faisait aucune réserve, n'imposait aucune limitation ; une loi ordinaire ne pouvait donc modifier nos lois fondamentales. M. Boudenoot, tenant compte de l'observation, se borna alors à demander, en 1898, la fixation d'un délai pour la présentation des amendements ou des articles additionnels au budget, lorsqu'ils ont pour but « d'augmenter les crédits proposés par la commission du budget ». Aux termes de cette nouvelle proposition, ces amendements ne pouvaient plus être présentés après la clôture de la discussion générale (2).

Cette proposition ne devait pas avoir un sort plus heureux que la précédente et c'est seulement le 16 mars 1900, que fut adopté par la Chambre le texte proposé par MM. Rouvier et Berthelot. Ce dernier avait tout d'abord demandé qu'il ne devînt désormais possible d'inscrire au budget une dépense nouvelle, que lorsqu'elle résulterait d'une loi antérieurement votée. Mais cette réforme, présentée à titre d'article additionnel à la loi des finances, se heurtait à une difficulté de procédure ; si, plus tard, la Cham-

(1) Séance de la Chambre des députés du 11 février 1896.

(2) Séance de la Chambre des députés du 23 juin 1898.

bre, trouvant cette disposition défectueuse, préférerait revenir à une méthode de travail différente, elle ne pourrait le faire qu'avec l'assentiment du Sénat ; l'indépendance respective des deux Chambres pourrait s'en trouver atteinte. Afin d'éviter cet obstacle, l'idée fut alors reprise par M. Rouvier et par M. Berthelot lui-même sous forme de modification au règlement intérieur de la Chambre. Elle ralliait ainsi la majorité et le droit d'amendement en matière d'augmentation de dépenses se trouvait réglementé, comme il suit :

Art. 51 du Règlement : « En ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé ».

Art. 51 bis : « Aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être déposée sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget ».

Tels sont les obstacles que l'initiative parlementaire doit franchir pour pouvoir se faire jour. C'est par une addition à leur Règlement intérieur que les Chambres anglaise et française se sont efforcées de mettre un terme aux abus. Un simple regard suffit à nous montrer que le règlement anglais est beaucoup plus complet, beaucoup plus sévère que le nôtre. Le règlement français, en effet, ne concerne pas

les réductions de recettes ; la prohibition ne vise que les dépenses et encore ne s'applique-t-elle presque exclusivement qu'aux augmentations afférentes au personnel, c'est-à-dire les augmentations de traitements, d'indemnités, d'emplois et de pensions. Aussi, il est à regretter que la Chambre des députés n'ait pas suivi l'exemple de nos voisins et n'ait pas été plus avant dans la réforme ; peut-être même le Parlement eût-il sagement agi, en prenant le parti plus énergique de couper une fois pour toutes le mal dans sa racine, en supprimant totalement l'initiative parlementaire en matière budgétaire, par une modification apportée au texte trop général de notre Constitution.

Néanmoins l'innovation de 1900 est heureuse et constitue un progrès sensible sur le passé ; la France a, comme l'Angleterre, opposé une digue au flot montant des dépenses publiques. Mais faut-il s'illusionner et croire que la guérison a été complète ? Non ; les faits de chaque jour nous désilleraient bien vite les yeux.

En Angleterre même, où nous avons vu pourtant introduire un frein plus puissant que chez nous, l'initiative parlementaire a survécu aux coups dont on l'a accablée et conserve encore assez de vie pour commettre de nouveaux méfaits. Il est vrai qu'elle suit une voie détournée : tantôt les membres du Parlement vont individuellement prier les ministres de présenter tel ou tel projet pour des dépenses qui leur tiennent à cœur, tantôt la Chambre elle-même, par une résolution qu'elle vote, invite le gouverne-

ment à déposer, l'année suivante, telle ou telle demande de crédits, pour la création de certains services. Aussi les Chanceliers de l'Echiquier ne cessent-ils de se plaindre dans leurs exposés officiels.

En 1887, M. Goschen, après avoir déploré l'augmentation qu'avait subie le budget anglais, s'écriait : « Cette augmentation est l'œuvre du Parlement bien plus que celle des différents gouvernements qui ont été au pouvoir depuis vingt ans. . . Bien que la situation du Trésor ne soit pas mauvaise, il serait désirable que les membres du Parlement voulussent bien s'abstenir de réclamer l'aide des ministres pour toutes les choses auxquelles ils s'intéressent, pour acheter des tableaux, meubler des musées, créer des écoles techniques, des collèges, fortifier des colonies, etc. . . » (Exposé financier du 21 avril 1887).

C'est aussi, en 1893, sir Vernon Harcourt qui dit : « L'initiative parlementaire qui est généreuse, parce qu'elle n'a que peu ou point de responsabilité, se donne libre carrière. On l'organise, on mène dans la Chambre une campagne savante et un beau jour, on fait voter une résolution qui coûte à l'Etat des dizaines de millions d'un coup. Voilà pourquoi les dépenses publiques augmentent tant ». (Exposé du 24 avril 1893).

En 1895, le même Chancelier disait encore : « Chaque année, on demande de tous côtés des dépenses nouvelles pour n'importe quel objet ! Et en même temps que l'on propose des surcroîts de dépenses, on veut obtenir la suppression de quelques sources de revenus ». (Exposé du 2 mai 1895).

C'est enfin sir Michael Hicks-Beach, qui, en 1897, présente de semblables doléances : « Je ne veux pas faire un sermon sur l'économie. J'ai essayé l'année dernière d'en réaliser, même dans des limites restreintes. Mais je dois dire avec regret que, de tous les départements dépensiers, la Chambre des Communes est encore le pire ! ».

On a recherché les causes de cet envahissement de l'initiative parlementaire en Angleterre et l'on a conclu que les freins étaient devenus impuissants, parce qu'une fièvre d'armement et d'impérialisme s'était emparée du pays. Ce n'est point la seule, à notre avis ; pour en découvrir une autre, il faut fixer son attention sur un fait d'ordre politique, la réforme électorale de 1884. L'extension du droit de suffrage a donné à la Chambre des Communes des bases bien plus largement démocratiques ; ses membres sont bien plus portés que par le passé à attirer sur eux les regards de la masse électorale, en formulant en faveur de cette dernière de retentissantes propositions humanitaires.

Ces deux causes, nous les retrouvons en France, surtout la dernière : aussi ne faut-il guère espérer que la réforme de 1900 supprimera à tout jamais les abus dont nos finances ont souffert. Néanmoins, il était bon d'introduire chez nous ce tempérament ; car, ainsi que le dit M. Stourm : « Ce règlement possèdera quand même d'incontestables avantages. Il affirmera la volonté du Parlement de maintenir l'équilibre budgétaire ; il inspirera un certain sentiment de retenue aux solliciteurs ; il fournira aux

ministres de précieuses armes de résistance ; enfin quand arrivera le moment si désirable où le vent de l'économie commencera à souffler, tout installé, prêt à produire immédiatement son effet, il hâtera le rétablissement du bon ordre financier » (1).

(1) STOURM. *op. cit.* p. 61.

CHAPITRE VI

Droits de la Chambre haute vis-à-vis de la Chambre basse

Quand le pouvoir législatif est exercé par deux Chambres, comme dans les deux pays qui nous intéressent, la loi ne devient parfaite et ne peut être promulguée que si les deux Chambres se sont mises d'accord sur tous les points. Le budget, qui revêt la forme d'une loi, ne saurait donc échapper à cette règle; il n'aura d'existence qu'après avoir été voté par les deux Chambres.

Mais si ces dernières ont des droits égaux dans la confection des lois ordinaires, si ces lois peuvent indifféremment prendre naissance dans l'une ou l'autre des deux assemblées, si ces assemblées jouissent de la plus complète liberté pour modifier, amender les projets qui leur sont soumis, il n'en est pas de même en matière budgétaire. Nous avons déjà remarqué que les constitutions anglaise et française consacraient en faveur de la Chambre basse, un droit de priorité dont nous avons recherché la justification. Ce droit de priorité lui donne déjà une supériorité, une prééminence sur la Chambre haute; faut-il s'ar-

rêter là ? En d'autres termes, le droit de priorité mis à part, quels seront les droits respectifs des deux Chambres ; la Chambre haute saisie du projet, pourra-t-elle le modifier, l'amender, le rejeter ; devra-t-elle, au contraire, respecter l'œuvre de la Chambre basse en acceptant aveuglement ses décisions, se résoudre à ne jouer que le rôle de Chambre d'enregistrement ?

Le problème a reçu en Angleterre une solution bien nette : « la Couronne demande des subsides ; la Chambre des Communes les accorde ; la Chambre des Lords *donne son assentiment* » (1). En France, au contraire, le procès n'a pas encore été vidé ; diverses théories se font jour, qui attaquent ou défendent les attributions financières du Sénat, aucune n'a reçu de consécration officielle.

Examinons en premier lieu le système anglais. La règle qu'il consacre n'est inscrite dans aucun texte constitutionnel ; comme tant d'autres, elle est le résultat de la tradition ; un jour, la question se présente ; on la tranche et la solution adoptée devient le précédent, le « *case* », qui est le point de départ d'une coutume : cette coutume elle-même va se fortifiant jusqu'au jour où suffisamment implantée dans les esprits et dans les mœurs, elle obtient force de loi ; la constitution anglaise n'a souvent pas d'autre histoire.

En 1661, la Chambre des Communes possédait déjà

(1) ERSKINE MAY, *op. cit.* p. 546.

le droit de priorité ; mais, jusqu'à cette époque, les Lords avaient conservé et exercé fréquemment le droit d'amender les bills de finances, sans que la Chambre basse élevât des réclamations. Pour la première fois, en 1661, ils virent ce droit contesté. Ils venaient d'amender un bill sur le pavage des rues de Westminster ; la Chambre des Communes rejeta ce bill, en déclarant que tout amendement, de la part des Lords, tendant à imposer une charge au peuple, était contraire aux privilèges des communes. Les Lords repoussèrent naturellement cette prétention et le bill tomba par l'obstination des deux Chambres, chacune voulant maintenir ses droits respectifs (1).

La lutte se renouvela en 1671, à la suite d'une réduction opérée par les Lords sur le montant d'un impôt sur le sucre. La Chambre des Communes déclara alors « que dans toutes les taxes accordées au roi par les communes, ni le taux, ni la taxe ne pouvaient être changés par les Lords ». Et le 3 juillet 1678, elle votait une résolution plus catégorique encore, décidant que « c'est le privilège incontestable et exclusif des communes de fixer, limiter et ordonner, dans chaque bill, le taux, l'objet, les conditions, les limitations et qualifications des subsides octroyés, lesquels ne doivent être ni changés, ni modifiés par la Chambre des Lords ».

La question soulevée par ces résolutions, amena plusieurs conférences entre les deux Chambres. On y

(1) HALLAM, *Constitutionnal history*, tome IV, p. 153-154.

examina les limites du privilège exclusif réclamé par les communes et on y discuta cette question avec beaucoup de talent des deux côtés. Hallam, qui raconte ce conflit (1), dit que les Lords se défendirent énergiquement; ils présentaient entre autres deux arguments très solides; d'une part, si les Communes, les pairs et le clergé s'étaient taxés séparément, comme ils faisaient autrefois, et que les impôts établis par les Communes n'eussent porté que sur leurs biens propres, sans s'étendre à ceux des Lords, rien de plus naturel qu'elles eussent réclamé le privilège exclusif de régler souverainement ces impôts. « Mais que les pairs assujettis au même fardeau que le reste de la communauté et possesseurs d'une notable portion de la fortune publique, n'eussent d'autre alternative que de refuser le revenu nécessaire ou de voir leur part dans les charges, avec toutes les qualifications ou circonstances liées à cette concession, invariablement fixée par la Chambre des Communes, c'était là une anomalie qui ne pouvait se fonder que sur une série de précédents suffisants pour établir un usage constitutionnel; et en fait, on ne pouvait soutenir qu'une telle prétention eut jamais été avancée par les Communes avant cette époque ».

Les Lords faisaient remarquer, d'autre part, que leur interdire le droit d'amender les bills de finances, c'était leur enlever le droit de les rejeter; cependant les Communes ne leur contestaient pas encore ce droit. Cette reconnaissance, d'ailleurs, ne leur

(1) HALLAM, *op. cit.*, p. 153-154.

coutait rien ; car, rejeter un bill de finances, c'était refuser à la Couronne les subsides qui lui sont nécessaires ; or les communes savaient fort bien que les Lords étaient incapables d'un tel acte. « En théorie donc, les communes consentaient à reconnaître aux Lords ce droit stérile de rejet, cependant, elles défendaient leurs privilèges avec tant d'âpreté qu'on peut se demander si dans la pratique, elles se seraient soumises à l'exercice de ce droit ». La discussion, entamée entre les Lords et les communes resta sans solution. Les Pairs, depuis lors, se sont habituellement abtenus d'amender les bills de finances. Comme le disait un homme d'Etat, ils respectent la règle sans reconnaître la légalité du principe.

Le principe que les Lords ne peuvent amender un bill de finances est si jalousement gardé par les Communes, qu'elles permettent difficilement à la Chambre haute d'insérer, dans une loi budgétaire, un amendement modifiant simplement la rédaction d'une clause de la loi.

Le droit d'amendement est donc à tout jamais perdu par les Lords ; mais la Chambre des Communes ne s'est pas arrêtée là. Elle ne s'est pas contentée d'enlever aux Lords le droit d'amendement ; elle s'est ingéniée à lui enlever encore le dernier droit, qu'ils conservaient, le droit de rejet. Le conflit de 1860 a montré que sur ce nouveau point, ses prétentions, pour si exagérées qu'elles fussent, ont connu le succès.

En 1860, une mesure pour l'abolition des droits sur le papier fut présentée par le Chancelier de

l'Echiquier, M. Gladstone, dans son budget ; selon le cours ordinaire, elle fut envoyée à la Chambre des Communes en un bill séparé. Ce droit donnait un revenu de 1.300.000 liv. sterling par an ; pour compenser cette perte, on proposa d'ajouter un penny par livre à l'*income-tax*. L'*income-tax* était un impôt très impopulaire ; aussi son augmentation souleva-t-elle à la Chambre des Communes une forte opposition ; les projets ministériels n'y furent adoptés qu'à la majorité de 9 voix.

L'opposition fut encore plus grande à la Chambre des Lords. Le moment paraissait mal choisi pour entreprendre cette réforme financière ; l'état des finances publiques et la situation du pays, alors à la veille d'une guerre avec la Chine, ne permettaient pas le sacrifice d'une source si importante de revenus ; aussi les Lords refusèrent-ils de consentir à la suppression des droits sur le papier. La décision des Lords reçut un fort mauvais accueil à la Chambre des Communes ; on cria qu'elle violait les principes constitutionnels les plus sacrés, que c'était un attentat contre les fameux privilèges des Communes. On admira que les Lords eussent l'audace de faire revivre un droit qu'ils n'avaient pas exercé depuis deux siècles. En principe, toutes les atteintes antérieures aux précieux droits des Communes avaient été insignifiantes en comparaison du rejet irrévocable !

D'un autre côté, le droit légal qu'ont les Lords de rejeter un bill quel qu'il soit, ne pouvait être contesté. Les Communes avaient elles-mêmes admis le droit

constitutionnel qu'avaient les Lords « de rejeter l'ensemble d'une loi de finances ».

La Chambre des Communes nomma alors un comité spécial pour rechercher dans les journaux des deux Chambres quels étaient les usages du Parlement en ce qui concerne les diverses sortes de bills établissant ou supprimant des impôts. Le 29 juin, ce comité rapporta de nombreux précédents qui furent exposés avec beaucoup de soin et de clarté ; mais elle s'abstint d'exprimer son avis.

Le gouvernement eut alors recours à un stratagème. Le 5 juillet, lord Palmerston (le Premier) proposa à la Chambre des Communes les résolutions suivantes : 1^o le droit d'accorder des aides et subsides à la couronne appartient aux Communes seules et forme une partie essentielle de leurs attributions ; la limitation de tous ces subsides quant à l'objet, à la manière, à la mesure et au temps, appartient à elles seules ; 2^o bien que les Lords aient exercé ce pouvoir de rejeter des bills de diverse nature relatifs aux impôts en les repoussant en bloc, néanmoins l'exercice de ce pouvoir n'a pas été fréquent et est justement considéré par cette Chambre avec une jalousie particulière (*peculiar jealousy*) comme portant atteinte au droit des Communes d'accorder les subsides et d'assurer les voies et moyens pour le service de l'année ; 3^o afin d'empêcher, à l'avenir, un exercice injuste de ce pouvoir par les Lords et d'assurer aux Communes leur contrôle légitime sur la taxation et les subsides, cette Chambre a dans ses mains le pouvoir d'établir et de supprimer les taxes, d'élaborer les bills de subsides de telle manière que

le droit des Communes quant à l'objet, à la manière, à la mesure et autemps puisse être conservé intact.

Les Communes signifiaient aux Lords qu'elles étaient disposées à user du droit qu'elles avaient de réunir dans un seul bill toutes les mesures tendant à remanier les recettes annuelles. Grâce à ce procédé les Lords n'ayant pas le droit d'amendement, seraient obligés d'accepter ou de rejeter dans son entier la loi destinée à procurer au Gouvernement les recettes nécessaires à la marche des divers services publics. De la menace on passa vite à l'exécution, et l'année suivante, M. Gladstone incorpora toutes les combinaisons financières de l'année dans une loi générale, où il fit entrer l'abolition de la taxe sur le papier.

Ce détestable expédient plaçait les Lords dans la triste alternative d'adopter une mesure qu'ils considéraient comme préjudiciable à l'intérêt public ou d'arrêter net le fonctionnement de tous les services de l'Etat pour le rejet des mesures budgétaires. Malgré ce subterfuge, la loi ne fut votée que par une majorité de 13 voix à la Chambre des Communes. La Chambre des Lords, désireuse d'éviter un conflit, considérant, d'autre part, que l'équilibre budgétaire était assuré pour l'année et qu'enfin les craintes de guerre, qu'on avait eues l'année précédente, étaient dissipées, vota sans difficulté la loi proposée. Ces raisons servirent à couvrir plutôt qu'à justifier la retraite des Lords (1).

(1) Sur l'histoire du conflit de 1860, consulter : TODD, *op. cit.*, p. 350 et s. ; FRANQUEVILLE, *op. cit.*, p. 370 et s. ; Georges

Depuis 1862, les propositions financières ont été de même inscrites chaque année dans un seul bill et l'alternative, qu'ont les Lords, d'approuver ou de rejeter le budget en bloc, aboutit d'autant plus facilement à l'impuissance que l'act d'appropriation, c'est-à-dire le budget même, n'est voté par les communes qu'au mois d'août environ, comme l'ont montré les chapitres précédents. A cette époque, il ne reste à la Chambre des Lords qu'un délai notoirement insuffisant pour étudier la loi de finances et surtout pour risquer d'en effectuer le renvoi en bloc aux Communes.

La peur des conflits et l'esprit timoré de la Chambre des Lords lui ont fait perdre à peu près le seul droit qui lui restait en matière financière : droit d'initiative, droit d'amendement, droit de rejet, tout a été submergé sous le flot croissant des prétentions de la Chambre basse.

En est-il de même de la Chambre haute française ? Cette question qui a fait l'objet de si vives et si retentissantes controverses, qui a mis si souvent aux prises les membres les plus distingués de nos deux Chambres législatives, est loin d'être résolue. Le texte, qui délimite les attributions respectives de chacune des deux assemblées, manque en effet de précision et son interprétation pose un problème dont la gravité même explique la passion que l'on met à vouloir le résoudre. L'art. 8 de la loi du 25 février 1875, qui est

Louis, article cité ; Erskine MAY, *Histoire constitutionnelle*, 554 à 568.

le siège de la matière, dispose : « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et *votees par elle* ».

Nous avons vu, dans un chapitre précédent, qu'en vertu de ce texte, le droit de priorité est accordé à la Chambre des députés ; nul ne saurait élever un doute sur ce point, qui ressort clairement de l'art. 8. Mais l'accord s'évanouit quand d'aucuns affirment que l'art. 8 a voulu poser une règle qui dépasse de beaucoup en importance le droit de priorité : leur tendance est de croire que l'inégalité d'attributions entre les deux Chambres, inégalité que consacre notre texte constitutionnel, est autrement considérable ; et c'est sur l'étendue de cette inégalité que porte la contestation.

Trois opinions principales se sont fait jour. Une première, soutenue par Gambetta, prétend que le Sénat n'a en matière financière, aucune initiative ; il ne peut ni rétablir un crédit supprimé, ni supprimer un crédit voté par la Chambre, ni introduire un crédit nouveau ; la Chambre vote le budget, le Sénat n'a qu'une seule ressource : rejeter le budget en bloc.

Une seconde opinion, qui dérive d'un système tout opposé, prétend au contraire que le privilège qu'assure à la Chambre des députés l'art. 8, consiste simplement en ceci : les lois de finances ne peuvent point prendre naissance dans le Sénat ; elles doivent d'abord être présentées à la Chambre des députés et ne peuvent être portées au Sénat qu'après le vote de la

Chambre. C'est là tout ce qui se dégage naturellement du texte et sur tous les autres points il ne limite pas les droits du Sénat. D'où la conclusion que le Sénat pourrait librement amender les lois de finances qu'il reçoit de la Chambre, non seulement diminuer les impôts, taxes et crédits qu'ils contiennent, mais aussi les augmenter, y insérer des dispositions créant un nouvel impôt ou établissant un nouveau crédit (1).

Enfin une troisième opinion, soutenue en 1888 par M. Floquet, président du conseil, fait une distinction. Elle ne permet pas au Sénat de voter de son propre mouvement des crédits nouveaux, mais elle reconnaît qu'il peut rétablir les crédits portés par le gouvernement dans le projet de budget et repoussés par un vote de la Chambre des députés.

Telles sont les diverses thèses en présence ; avant de prendre parti dans cette grave querelle, il importe de les examiner de plus près.

Le conflit éclata dès la mise en vigueur des lois constitutionnelles de 1875 ; dès l'élaboration du premier budget suivant, la commission des finances du Sénat proposa certains relèvements de crédits et dans la séance du 19 décembre 1876, son rapporteur, M. Pouyer-Quertier, exposa que la commission n'avait pas voulu provoquer un débat sur la portée de l'article 8 de la loi du 24 février 1875 (2) : « Nous n'avons

(1) Opinion de M. ESMEIN. *Droit constitutionnel*, p. 768.

(2) Consulter : PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, p. 593 et s. ; BOUCART ET JÉZE, *Science des finances*, p. 251 et s.

pas eu, dit-il, à soulever des questions théoriques sur la nature et l'étendue de nos pouvoirs ; il nous a suffi d'être assurés que, dans les propositions que nous avons l'honneur de vous soumettre, nous n'excédons pas ces pouvoirs. Nous vous demandons de rétablir certains crédits ou certaines portions de crédits demandés d'abord par le gouvernement, réduits ou supprimés depuis par la Chambre des députés et de retrancher certaines dispositions législatives qui ne figuraient pas dans le projet ministériel. Ces propositions ont uniquement pour objet d'assurer le maintien des lois existantes ou la marche des services régulièrement établis. Ainsi appliqué, notre droit est incontestable et nous avons été, dans votre commission, unanimes à le reconnaître ; il est conforme à l'esprit de la Constitution, au texte même de la loi, à toutes les traditions parlementaires du pays ». Le Sénat ayant voté les relèvements de crédits qui lui étaient proposés par sa commission, la Chambre fut appelée à examiner à son tour l'étendue des prérogatives que lui confère la loi de 1875.

Le débat eut lieu dans la séance du 28 décembre 1876 et c'est au cours de la discussion que Gambetta émit et soutint la théorie qui refuse au Sénat tout droit d'amendement.

Gambetta édifiait sa thèse sur deux arguments : Le premier consistait à invoquer les précédents historiques : « Où puisons-nous notre droit, disait Gambetta ? Messieurs, il y a deux méthodes pour établir les droits politiques : il y a la méthode qui consiste à recourir à la tradition et il y a la méthode indirecte,

celle qui invoque les textes ; la méthode constitutionnelle. Eh bien, quand on interroge les précédents historiques, qu'est-ce qu'on rencontre dans notre droit politique depuis la Révolution française ? Soit que le pays ait été placé sous un régime monarchique héréditaire ou sous un principe de monarchie transactionnelle, soit sous l'Empire, le Consulat, et la République, partout et toujours on rencontre un principe uniforme, à savoir que la Chambre des députés, le Corps législatif, possède seul l'initiative en matière de lois d'impôts, tandis que la Chambre haute n'a qu'un droit de contrôle qui varie avec les régimes politiques. Mais quant à un pouvoir propre, un pouvoir qui constituerait un droit d'initiative, en matière d'impôts, en matière de dépenses, ce pouvoir n'a jamais été concédé ni par les textes, ni par la pratique » (1).

Ce premier argument ne saurait nous rallier à l'opinion de Gambetta ; d'une part, à aucune époque de notre histoire constitutionnelle depuis la Révolution, nous ne trouvons une Chambre haute, présentant la même structure, la même nature et les mêmes caractères que le Sénat actuel ; par suite, en admettant même que la tradition parlementaire soit défavorable à la Chambre haute, on ne peut, à l'heure actuelle, invoquer cette tradition, puisqu'elle s'appliquait à un organe qui a subi des transformations profondes ;

(1) Débats parlementaires de la Chambre. — Séance du 29 décembre 1876.

l'organe a changé, la fonction devait elle-même se modifier.

Mais il y a plus : si l'on se livre à une analyse rigoureuse des textes constitutionnels qui nous ont régis avant 1875 et à un examen attentif de la coutume parlementaire durant toute cette période, l'on relève des exemples probants qui viennent battre en brèche et détruire l'affirmation de Gambetta. Voyons tout d'abord la Charte de 1814. En déterminant les attributions respectives des deux Chambres, la Charte posait le principe de l'égalité des droits des députés et des pairs héréditaires. Toutefois, en matière financière, elle faisait une exception : la priorité d'examen appartenait aux députés. L'article 17 disposait : « La proposition de loi est portée, au gré du roi, à la Chambre des députés ou à celle des pairs, excepté la loi de l'impôt qui doit être *adressée* d'abord à la Chambre des députés ». Ce droit de priorité au profit de la Chambre populaire se justifiait parfaitement, étant donné l'origine et la composition de la seconde assemblée, assemblée aristocratique. Mais il apparaît aussi nettement, que, pour tout le reste, celle-ci conservait la totalité de ses attributions législatives ; les articles 24 et 48 dissipent toute incertitude. Art. 24 : « La Chambre des pairs est une *portion essentielle* de la puissance législative ». Art. 48 : « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les *deux* Chambres et sanctionné par le Roi ».

Cette question du droit d'amendement fut d'ailleurs souvent agitée, et à de nombreuses reprises, la

Chambre des pairs ne cessa d'affirmer hautement son droit, par l'organe de ses représentants les plus autorisés. Le 27 avril 1816, le duc de la Rochefoucauld s'exprimait clairement à cet égard : « Il n'est, je crois, personne de nous qui ait la pensée de proposer aucun amendement au projet de loi de budget qui nous est présenté au nom du roi. Ce n'est pas que j'embrasse la doctrine dont j'ai déjà vu quelques germes se manifester et qui tendrait à établir que la Chambre des pairs ne peut proposer aucun amendement aux lois de finances. Leur confection exige notre concours comme tout autre espèce de loi ; comme toutes les autres, elle appelle donc notre examen et les conséquences de cet examen. Ce ne sera jamais, sans doute, qu'avec circonspection que nous ferons, en pareil sujet, usage du droit d'amendement, nous n'en userons même jamais pour proposer une addition dans les contributions. Mais pour une diminution, si nous avons le bonheur de la croire possible, mais pour toutes les modifications que nous jugerions utiles, pourquoi la faculté nous en serait-elle ôtée ? S'il en était ainsi, pourquoi la loi du budget nous serait-elle présentée ? Il suffirait qu'elle fût envoyée à notre garde des archives, pour qu'il y apposât le sceau de la Chambre des pairs » (1).

Ces idées furent renouvelées constamment. En 1817, le duc de Lévis terminait un long discours par

(1) Chambre des pairs, 27 avril 1816. Archives parlementaires, 2^e série, t. XVII, p. 460.

cette phrase caractéristique : « Nous pouvons donc accepter, rejeter, amender la loi sur les finances » (1). De même le comte Garnier, Chateaubriand et le Ministre des finances, Corvetto, en 1810, le marquis de Lally en 1822, le duc de Brissac, le duc de Choiseul, le Ministre des finances, de Villèle en 1826, enfin, en 1828, le comte Mollien, le duc de Brissac, le comte de Tocqueville, le comte de Vogüë, le baron Pasquier et le Ministre de l'Intérieur, Martignac.

Les idées exprimées par tous ces orateurs passèrent d'ailleurs dans les faits. En 1814, la Chambre des députés avait voté un projet de loi établissant un droit d'entrée sur les fers et les aciers. L'article 2 de ce projet était ainsi conçu :

« Les fers et les aciers arrivés dans les ports de France avant la publication de la présente loi et mis en entrepôt en vertu de l'ordonnance royale du 12 août, acquitteront, aussi bien que ceux qui seront importés ultérieurement, les droits établis par la présente loi ». La Chambre des pairs ayant supprimé totalement cet article 2, le projet fit retour à la Chambre des députés. A cette occasion, on discuta bien la décision des pairs au point de vue économique, mais personne n'y vit un empiètement sur les attributions de la Chambre populaire. La loi fut votée sans l'article 2. (Loi du 21 Décembre 1814).

L'exercice du droit de rejet ne souleva pas davantage de critiques. C'est ainsi qu'en 1819, les pairs rejetèrent, à une forte majorité, le projet de loi fixant

(1) Ch. des pairs, 22 mars 1817. Arch. parl. t. XIX, p. 531.

au 1^{er} juillet l'ouverture de l'exercice financier. De même, en 1824, ils repoussèrent le projet de loi déjà voté par la Chambre et autorisant la conversion des rentes 5 % en rentes 3 %.

Passons à la Charte de 1830. L'art. 15 réglait, à peu près dans les mêmes termes que ceux de la Charte de 1814, les attributions respectives des deux assemblées : « La proposition des lois appartient au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés. Néanmoins toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des députés ». Sous ce gouvernement, comme sous le précédent, les droits de la Chambre des pairs furent à nouveau mis en question et l'examen des débats parlementaires confirme qu'ils furent également reconnus. Dans un discours prononcé en 1836, M. Gautier, rapporteur de la Commission des finances, s'élevait énergiquement contre la prétention, contraire aux volontés de la Charte, de réduire la Chambre des pairs au rôle stérile de cour d'enregistrement : « Sans doute, disait-il, le pacte constitutionnel a réservé au pouvoir électif la priorité des lois d'impôts et de subsides. Mais il ne saurait résulter de cette priorité que la Chambre des pairs soit dépouillée relativement à ces lois, de l'un de ses attributs les plus essentiels et les plus nécessaires, le droit de modifier les propositions qui lui sont apportées après leur approbation par la Chambre des députés. S'il en était ainsi, la Chambre des pairs n'aurait pas la plénitude de son concours à la puissance législative et la Charte aurait proféré un mensonge, lorsqu'elle a dit que la puissance législative

s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés ; la Chambre des pairs ne serait pas libre et la Charte serait mise en contradiction avec elle-même en déclarant que les lois doivent être discutées et votées librement par la majorité des deux Chambres ».

Dans la pratique, les pairs exercèrent assez souvent leur droit d'amendement sur les lois d'organisation financière. C'est ainsi que dans le cours de la session de 1830, la Chambre haute apporta à un projet de loi sur l'amortissement, présenté par M. Laffite et voté par l'assemblée élective, de telles modifications que le projet ainsi remanié fut abandonné par le gouvernement qui ne le représenta pas à la Chambre des députés.

Arrivons enfin au second Empire. Lorsque le Sénatus-consulte du 21 mai 1870 eut fait du Sénat une Chambre législative, il fut bien entendu que le droit d'amendement lui appartiendrait en matière financière. Le texte n'est pas très précis sur ce point, (Art. 12 : l'initiative des lois appartient à l'empereur, au Sénat et au Corps législatif. Les projets de lois émanés de l'initiative de l'empereur peuvent à son choix être portés soit au Sénat, soit au Corps législatif. Néanmoins toute loi d'impôt doit d'abord être votée par le Corps législatif) mais les travaux préparatoires sont tout à fait formels. Comme le baron Brenien demandait que l'article fit mention expresse du droit du Sénat de proposer des amendements aux lois de finances et d'y introduire des modifications, on lui répondit de toutes parts : « C'est de droit, ce

n'est pas contesté » et le garde des sceaux vint expliquer qu'une mention expresse était inutile puisque les droits du Sénat étaient les mêmes que ceux du Corps législatif quant à l'examen et au vote des lois (1).

De ce rapide exposé, une conclusion se dégage. Les précédents historiques ne militent pas en faveur de la thèse de Gambetta ; il paraît plus exact de penser que, sauf le droit de priorité accordé à la Chambre basse, la Chambre haute a conservé sous tous les régimes son droit à l'élaboration des lois de finances, qu'elle a joui d'une autorité propre, capable de s'opposer à celle de la Chambre des députés.

Le premier argument écarté, examinons le second. Gambetta affirmait que le texte même de la Constitution venait à l'appui de sa théorie. « Sans doute, disait-il, l'art. 12 du projet, dont M. Lefèvre-Pontalis fut rapporteur, ne reconnaissait à la Chambre rien autre qu'un droit de priorité, étant ainsi conçu : « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être *présentées* en premier lieu à la Chambre des députés » et nos adversaires auraient, s'il avait été accepté, pleinement raison ; mais sa rédaction fut modifiée et il est devenu l'art. 8. Que dit cet article 8 ? « Les lois de finances doivent être présentées en premier lieu à la Chambre des députés et *volées par elle* ». Dès lors, en présence de ce texte, nous prétendons que lorsque le gouvernement vous a présenté un projet de loi

(1) SIREY. *Lois annotées*, 1870. p. 457. Notes 11, 12, 13.

financier, quand vous avez délibéré et que vous avez voté, s'il s'agit d'une dépense, quand vous l'avez supprimée, il ne reste plus rien de cette proposition faite par le cabinet dans le monument législatif que vous envoyez devant la Chambre haute ; et alors devant cette Chambre, pour la faire revivre, il faudrait soutenir qu'en matière d'ouverture de crédits, le Sénat a une force propre, une initiative personnelle. Messieurs, je vous adjure de bien réfléchir à la portée de ce mot « votées » et de ces mots « lois de finances »... Où le Sénat puiserait-il son droit d'initiative ? Ce n'est ni dans l'art. 8, ni dans les précédents ; ce ne serait donc que dans sa volonté ». Et Gambetta concluait en posant la formule célèbre *du premier et du dernier mot* : « C'est à la Chambre des députés, de quelque nom qu'elle soit désignée, qu'appartient, en matière de finances, le premier et le dernier mot » (1).

L'argument, que présente Gambetta, porte donc sur l'interprétation d'un texte : ce texte n'offre pas en effet toute la clarté nécessaire et chacun en fait découler les solutions qui lui paraissent les plus désirables. Mais la meilleure méthode d'interprétation des lois n'est-elle pas de recourir aux travaux préparatoires ? Eux seuls peuvent nous révéler la véritable intention du législateur. Examinons donc, à leur clarté, si la théorie de Gambetta n'a pas altéré le véritable sens de la loi.

(1) Débats parlementaire de la Chambre. Séance du 20 décembre 1876.

Le premier projet sur l'organisation des pouvoirs publics fut déposé par M. Dufaure le 15 mai 1873. Il comportait la création d'une seconde assemblée, appelée « Sénat » et établissait d'une manière catégorique l'égalité d'attributions pour les deux chambres, sauf le droit de priorité réservé à la Chambre des députés : « L'initiative des lois appartient aux deux Chambres et au Président de la République. Les deux Chambres concourent également à la confection des lois. Toutefois les lois d'impôt sont soumises d'abord à la Chambre des représentants ». (Art. 11).

Les événements qui amenèrent la démission de M. Thiers et l'avènement au pouvoir du maréchal de Mac-Mahon en retardèrent l'examen par l'Assemblée nationale et le 15 mai 1874, M. de Broglie déposa au nom du Gouvernement un nouveau projet en déclarant, dans l'exposé des motifs, que les deux Chambres devraient partager, à titre égal, l'initiative et la confection des lois. Le rapporteur de la Commission des Trente, à laquelle le projet fut renvoyé, M. Lefèvre-Pontalis prit soin de dissiper toute équivoque au sujet des attributions du Sénat : « Elles ne peuvent être, disait-il, moindres que celles de la Chambre des députés et elles doivent lui assurer, par le vote de toutes les lois, la plénitude de la puissance législative. Or la loi ne serait pas l'œuvre du Sénat, s'il n'avait le droit que de s'y opposer, sans avoir le droit de la reviser. Il doit donc participer à titre égal aux attributions de la Chambre des députés, à moins de lui être sacrifié. . . . N'est-ce pas dans les questions de budget et

d'impôts que le contrôle du Sénat peut être le plus salulaire et le plus nécessaire ? »

A ce texte, M. Wallon proposa un amendement, qui réclamait l'addition au texte des mots « votées par elle » qui font l'objet de la controverse. Gambetta voyait dans cette introduction l'intention de détruire l'initiative du Sénat.

Observons tout d'abord que l'addition fut acceptée sans discussion et ce fait seul est bien significatif. Si l'amendement avait eu la portée que lui prêtait Gambetta, il est invraisemblable que l'assemblée l'eût accepté, sans mot dire ; elle n'eût point adopté à la légère une réforme, qui, bouleversant les premiers plans, allait engendrer d'aussi graves conséquences.

D'ailleurs, M. Wallon lui-même a exposé à diverses reprises les motifs qui lui avaient fait proposer son insertion et s'est toujours défendu d'avoir voulu porter atteinte, en quoi que ce fût, à l'intégralité du droit de discussion et d'amendement du Sénat. Voici la déclaration qu'il faisait dans un discours, à la date du 24 juillet 1884 : « Les différentes constitutions, qui ont réglé le vote des lois de finances, se sont servies d'expressions diverses. Dans la Charte de 1814, on dit « adressées » dans le sénatus-consulte de 1870 « votées », nous avons joint les deux termes. Mais pourquoi ? C'était pour donner plus de force encore à l'expression, c'était pour éviter tout subterfuge et pour qu'on ne pût pas dire : la loi a été présentée à la Chambre des députés ; si la Chambre traîne en longueur, si elle y met du mauvais vouloir, eh bien, nous la présenterons au Sénat qui pourra la voter et

par ce vote, nous pèserons sur la Chambre. Je crois, à vrai dire, qu'aucun gouvernement n'aurait eu cette pensée ; mais, en tout cas, ces expressions « présentées et votées » en auraient rendu la réalisation impossible ».

Pas plus que les précédents historiques, les travaux préparatoires ne viennent donc confirmer l'opinion des partisans exclusifs des droits de la Chambre et la théorie de Gambetta, n'ayant plus de bases, doit tomber pour ne plus se relever. En vain, a-t-on présenté un dernier argument pour la défendre. La fixation des droits du Sénat en matière budgétaire, a-t-on dit, nous a été inspirée par la constitution Anglaise : or, la Chambre des Lords n'a plus aucun droit d'initiative ; il est donc probable qu'on a voulu mettre le Sénat sur le même pied que la Chambre des Lords ; par suite, il est bon de lui refuser aussi le droit d'initiative. L'argument n'est point de ceux qu'on ne saurait écarter. La règle vient d'Angleterre, fort bien, mais en acquérant droit de cité dans notre constitution, elle en a subi l'influence ; elle s'est adaptée au cadre qui devait l'enserrer, elle s'est conformée au moule dans lequel elle se glissait. Or, nous avons déjà vu, à propos du droit de priorité, quelles différences considérables séparaient la Chambre des Lords de notre Sénat, tant au point de vue de leur composition, qu'au point de vue de leur origine historique ; si l'on adoptait, sans la modifier, la règle anglaise, elle importerait chez nous des pratiques qui jureraient avec l'esprit de notre constitution. On ne saurait donc refuser tout droit d'initiative

au Sénat et lui accorder seulement le rôle de Cour d'enregistrement.

Le Sénat peut et doit jouer un autre rôle. Dans quelles limites ?

La question nous amène à examiner maintenant la seconde théorie, adoptée notamment par M. Esmein. Cette théorie porte « que le Sénat peut librement amender les lois de finances, qu'il reçoit de la Chambre, non seulement diminuer les impôts, taxes et crédits qu'ils contiennent, mais aussi les augmenter, y insérer des dispositions créant un nouvel impôt ou établissant un nouveau crédit ».

D'après cette opinion, sauf le droit de priorité, le Sénat aurait les mêmes droits que la Chambre des députés : il aurait une initiative propre et absolue. Il pourrait « créer un nouvel impôt, établir un nouveau crédit ». Cette opinion se base surtout sur les textes qui ne consacrent pas d'autre droit, au profit de la Chambre basse, que celui de priorité ; en effet, l'art. 8 dans son premier paragraphe édicte l'égalité des deux Chambres en matière législative et son deuxième paragraphe prescrit seulement que la présentation de la loi des finances sera faite en premier lieu à la Chambre des députés.

Mais, en matière constitutionnelle, faut-il s'attacher exclusivement à la lettre d'un texte ? Nous ne le pensons pas. La méthode nous paraît bien supérieure, qui consiste à pénétrer le sens dans lequel a été conçue une constitution, à rechercher les idées directrices qui ont présidé à la formation des organes constitutionnels ; une fois en possession de ces vues

générales, qui sont un précieux fil conducteur, les textes apparaissent sous un nouveau jour et dégagent une signification, qui nous échappait jusqu'alors. Le problème qui se pose a trait aux attributions du Sénat, demandons-nous ce qu'est ce Sénat, quelle est sa nature, quelle est la fonction que nos constituants ont voulu lui faire remplir.

Nous avons déjà écarté l'idée en vertu de laquelle le Sénat serait une simple Cour d'enregistrement. Qu'il en soit ainsi en Angleterre pour l'aristocratique Chambre des Lords, cela se comprend. La Chambre haute anglaise est un organe qui a survécu à sa fonction ; en présence du pouvoir grandissant de la Chambre populaire, elle s'est effacée peu à peu ; elle n'avait aucune arme pour se défendre, elle ne pouvait appeler à son secours l'opinion publique qu'elle ne représentait pas. Seul le prestige, dont l'avait entourée un passé plein de gloire, a permis qu'on lui fit grâce et qu'on la laissât subsister : tels les grands fonctionnaires honoraires qui, en raison des services rendus, prennent encore place dans les cortèges officiels. Et puis, les Anglais n'aiment pas à détruire ; ils l'ont donc conservée, mais ils n'ont point toléré qu'une caste pût contrarier la volonté de la nation entière. Le Sénat français, lui, n'a pas d'histoire, point de passé, si les constituants l'ont créé de toutes pièces : c'était pour lui faire jouer un rôle ; on ne saurait donc leur prêter l'intention d'avoir voulu lui donner la qualité de Cour d'enregistrement ; c'est une thèse inadmissible.

Le Sénat a donc un rôle ; mais ce rôle est-il égal

à celui de la Chambre des députés ? En d'autres termes, nos constituants ont-ils voulu créer une seconde assemblée, qui aurait les mêmes attributions, dont la mission serait exactement la même que celle de la Chambre basse ? C'est encore invraisemblable. Le Sénat ferait alors double emploi : pourquoi deux assemblées, quand une seule suffit ? Et d'ailleurs, examinons d'une part, la structure du Sénat et d'autre part le rôle qu'il joue dans un certain nombre de cas remarquables.

Personne n'est sans connaître les vicissitudes sans nombre qui ont escorté le Sénat au cours de sa première organisation : l'édification en a été laborieuse et pénible. Mais à travers tous les projets présentés durant cette longue période d'hésitations, on peut nettement apercevoir l'idée directrice de nos constituants ; il fallait organiser soit l'électorat, soit l'éligibilité dans des conditions telles que le Sénat eût une physionomie propre, susceptible de le distinguer de la Chambre des députés. D'autre part, l'histoire avait laissé dans l'esprit de nos constituants une conception remarquable des Chambres hautes ; toute Chambre haute leur apparaissait comme devant avoir nécessairement un caractère pondérateur et modérateur. Et cette conception a passé largement dans tous les plans édifiés à cette époque et même dans les textes qui ont été adoptés.

Les deux traces les plus saisissantes, que nous pouvons en relever, résidaient : dans l'institution des 75 sénateurs inamovibles et dans l'égale participation de tous les conseils municipaux à l'élection des

sénateurs. Cette dernière surtout précisait bien la tendance de nos constituants : « Nous n'avons pas voulu, disait M. Lefèvre-Pontalis, rapporteur de la commission, donner aux grandes communes plus de délégués qu'aux petites communes. C'eût été donner raison à ceux qui n'auraient pas manqué de réclamer dès lors la représentation proportionnelle des communes. Nous aurions ainsi reconnu, sous une autre forme, la loi du nombre et *c'est le contrepoids de la loi du nombre que nous avons voulu créer en organisant le Sénat. C'est à ce prix qu'il donnera satisfaction aux intérêts conservateurs dont il est et doit rester le gardien* » (1). On voulait ainsi faire un Sénat profondément conservateur, en donnant la prépondérance dans les collèges électoraux aux communes des campagnes, de beaucoup les plus nombreuses et dont les tendances étaient connues.

Mais cette mesure heurtait de front et avec trop de violence l'esprit d'une démocratie : aussi en 1884, lors de la réorganisation du Sénat, on s'efforça d'amoindrir ce caractère, tout en le laissant subsister : « Les auteurs de la loi de 1884, dit M. Esmein, n'ont pas osé, ni voulu abandonner la base sur laquelle l'Assemblée nationale avait fait reposer le Sénat, mais seulement l'améliorer, l'élargir quelque peu » (2). Il n'était plus attribué un seul délégué à chaque conseil municipal ; chacun de ces conseils devait envoyer un certain nombre de délégués, calculé

(1) *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 170.

(2) ESMEIN, *op. cit.*, p. 698.

d'après une progression édictée par la loi. Et M. Duguit, dans son ouvrage sur l'élection des sénateurs, a démontré qu'on avait ainsi enlevé la prépondérance aux campagnes, pour l'assurer aux centres urbains de moyenne importance (1).

En dépit de cette réforme, le Sénat a donc conservé son caractère primitif, pondérateur et modérateur. Et ce caractère se révèle encore à nous par d'autres traits non moins saisissants. Pourquoi exige-t-on des sénateurs l'âge de 40 ans, c'est-à-dire un âge où l'esprit plus mûr est plus fort pour résister à la voix des passions ; à cet âge, les conceptions politiques ne sont plus l'effet d'un moment d'enthousiasme, elles ont pris plus de netteté et plus de force, parce qu'au contact de la pratique qui les a mises à l'épreuve, elles ont perdu ce qu'elles avaient d'irréfléchi et de creux. Et puis, on ne saurait le nier, quand l'ardeur de la jeunesse est tombée, le déclin des forces provoque inconsciemment le renoncement à la lutte ; un désir de calme, d'ordre, de bonne harmonie fait rejeter les solutions extrêmes, toujours fécondes en déchirements. Ces considérations n'ont point échappé à nos constituants.

La même conclusion s'impose quand on examine le rôle que joue le Sénat. Le droit de dissolution, organisé par l'art. 5 de la loi du 25 février 1875, est à cet égard un exemple bien probant. Quand la Chambre des députés va toujours de l'avant, poussée

(1) DUGUIT, *Election des sénateurs*, p. 42.

par un désir insatiable de progrès, qu'elle met au jour des innovations qui devancent leur temps, qu'elle dicte au pouvoir exécutif des mesures si graves qu'il ne veut point en prendre la responsabilité, qu'elle met obstacle au fonctionnement de ce pouvoir exécutif ou qu'elle viole son indépendance, le droit de dissolution intervient pour trancher le conflit ; le pouvoir exécutif peut dissoudre la Chambre, mais avec l'assentiment du Sénat. « C'est, dit M. Esmein, une des dispositions qui montrent le plus nettement l'action modératrice que la Constitution a voulu donner au Sénat. Elle en fait ainsi comme l'arbitre en premier ressort du grave conflit qui a pu éclater entre le Président de la République et la Chambre des députés » (1).

Enfin un dernier point viendra fortifier encore notre thèse. La responsabilité politique des ministres est, on le sait, le principal ressort du gouvernement parlementaire ; or, cette responsabilité ne peut être mise en jeu que par la Chambre des députés. La question, il est vrai, a soulevé des controverses aussi nombreuses que passionnées ; les membres du Sénat, notamment MM. Franck-Chauveau et le Royer, lors du conflit de 1896, ont protesté énergiquement contre ce principe qui diminuait considérablement leur action ; néanmoins, ils ont dû s'incliner (2). La solution, que nous indiquons, domine dans la pratique et

(1) ESMEIN, *op. cit.*, p. 559.

(2) *Journal officiel* du 22 février 1896. Débats parlementaires, p. 145.

tend à passer dans la coutume parlementaire. Elle a été exposée et défendue d'une façon remarquable et péremptoire par M. Esmein. Mais ce que nous voulons surtout retenir de ce point de droit constitutionnel, c'est la réflexion qu'elle a amené sous la plume de l'éminent juriste : « Cette règle, écrit-il, concorde très bien avec le caractère général que la Constitution a donné au Sénat : elle en fait essentiellement un pouvoir pondérateur et modérateur, réservant à la Chambre des députés l'orientation de la politique gouvernementale » (1).

Au sortir de cette rapide incursion dans nos textes constitutionnels et dans leur histoire, un principe apparaît, qui brille d'un vif éclat : le Sénat n'est pas un corps destiné à diriger, mais à corriger ; c'est un frein qui tempère l'action quelquefois imprudente de la Chambre des députés ; c'est, répétons l'expression une fois encore, un pouvoir pondérateur et modérateur.

Pouvons-nous dès lors accepter la théorie qui veut lui donner, en matière budgétaire, la même initiative qu'à la Chambre des députés ? Non, ce serait méconnaître l'esprit de notre constitution et en fausser le véritable jeu. Le Sénat ne pourra jamais édicter une disposition nouvelle, mettre au jour une réforme. Pour qu'il pût « créer un nouvel impôt, établir un nouveau crédit », il faudrait qu'il possédât une initiative propre et entière, or cette initiative lui est refusée par sa nature même.

(1) ESMEIN, *op. cit.*, p. 625.

Que peut donc faire le Sénat ? Nous nous sommes en effet efforcés de détruire deux théories ; la première qui réduisait le rôle du Sénat à celui d'une Cour d'enregistrement, la seconde qui donnait au Sénat les mêmes droits qu'à la Chambre ; il faut maintenant reconstruire. Mais auparavant examinons la troisième théorie : à vrai dire, celle-ci est plutôt une solution d'espèce ; mais on peut la généraliser et, l'appuyant sur des arguments solides, en faire une véritable théorie ; c'est d'ailleurs cette dernière que nous adopterons.

Voici le cas. Lors de la discussion du budget de 1889, la Chambre des députés avait repoussé un crédit de 50.000 francs que le gouvernement lui avait demandé. Dans la séance du Sénat du 22 décembre 1888 (1), M. Floquet, président du conseil, pria la Haute assemblée de rétablir le crédit : « Autre chose, disait-il, est de savoir si le gouvernement, qui a apparemment le droit d'initiative, en matière de finances, aux termes de la Constitution et qui doit présenter d'abord ses propositions à la Chambre, autre chose est de savoir si le gouvernement, après avoir pris cette initiative devant la Chambre des députés, peut accepter du Sénat un relèvement de crédit qu'il avait proposé et autre chose est de savoir si le Sénat, je voudrais le dire avec tout le respect que j'ai pour cette assemblée, peut avoir l'initiative d'une dépense ou d'une augmentation de dépense. Je sais

(1) *Journal officiel* du 25 décembre 1888, p. 1722 et s.

que vous dites oui, moi je pense non ; mais je dis que cette question est différente de celle de savoir si l'initiative du gouvernement, après s'être produite devant la Chambre des députés, ne peut pas se maintenir devant le Sénat ». Le crédit fut rétabli par le Sénat. Devant la Chambre, le 28 décembre, M. Cousset soutint qu'il ne dépendait pas d'un ministère d'octroyer au Sénat la faculté de relever ou de ne pas relever un crédit ; il proposa la suppression des 50.000 francs ; mais la Chambre maintint le relèvement voté par le Sénat sur la proposition du Gouvernement.

En l'espèce, la solution nous paraît parfaitement exacte. La Chambre avait supprimé un crédit du projet du gouvernement : le Sénat le rétablit ; il n'a fait en cela qu'user de son droit strict. Il s'agit en effet de faire une distinction, et sur ce point, M. Floquet a eu une vue très nette des choses. Le Sénat, en relevant le crédit dans ces conditions, ne fait point acte d'initiative propre, il statue sur l'initiative du président de la République ; ce n'est point le Sénat qui propose un crédit, il n'en aurait pas le droit, c'est le Gouvernement. La Chambre des députés, saisie la première du projet, a cru bon de refuser les subsides demandés ; le Sénat, dont la mission est de contrebalancer l'action de la Chambre en ce qu'elle présente de préjudiciable à la nation, a le droit de les rétablir. C'est ainsi qu'en 1887, les députés ayant voté la suppression des crédits relatifs aux sous-préfets, le président du Conseil, dans la séance du 17 janvier 1887, fit à la Chambre la déclaration sui-

vante : « Je ne demande pas à la Chambre, aujourd'hui, de revenir sur son vote. Mais je déclare, afin qu'il n'y ait pas de méprise, que ma pensée est de demander au Sénat de rétablir le crédit qui avait été d'abord proposé par le Gouvernement ».

Nous pouvons dès lors formuler en ces termes la troisième théorie qui est la nôtre : La Chambre des députés a un pouvoir d'action, le Sénat, un pouvoir de réaction ; action et réaction s'exercent sur le projet du Gouvernement ; le Sénat ne peut rien y ajouter, ni rien en retrancher de sa propre initiative ; mais il a au contraire le droit de supprimer ce qu'y a ajouté la Chambre et de rétablir ce que la Chambre a supprimé. En pratique, le Sénat pourra donc relever un crédit que la Chambre aura supprimé ou diminué et supprimer ou diminuer un crédit que la Chambre aura créé ou augmenté

Les objections, que nous avons élevées à l'encontre des deux premières théories, vont nous servir à étayer la nôtre. Nos arguments sont au nombre de deux : 1^o Notre théorie cadre d'une façon parfaite avec la nature de la Haute Assemblée, telle que nos constituants ont voulu qu'elle fût ;

2^o Elle est conforme au texte de l'art. 8.

Sur le premier point, nous avons assez insisté pour ne pas nous y appesantir encore. Le Sénat est un pouvoir de contrepoids, une « assemblée modératrice », un frein destiné à retenir la Chambre des députés sur les pentes souvent dangereuses où elle voudrait entraîner la nation. Ce n'est donc point au Sénat à activer la marche en avant, mais au contraire à en tempérer la

vitesse. Quand nos constituants lui ont donné naissance, ils n'ont point demandé à la Chambre haute d'innover, de créer ; non, là n'est pas son rôle ; il lui appartient seulement d'examiner l'œuvre de la Chambre des députés, de rétablir ce qu'elle a détruit trop précipitamment et d'anéantir ce qu'elle a eu le tort de construire. Cette conception n'a d'ailleurs pas l'attrait de la nouveauté ; ce caractère pondérateur que nous signalons dans le Sénat actuel, toutes les Chambres hautes l'ont possédé avant lui ; il est inhérent à l'institution elle-même ; il en est la raison d'être ; on ne comprendrait point sans lui l'existence simultanée des deux Chambres ; si la Chambre haute avait le même caractère et les mêmes pouvoirs que la Chambre basse, pourquoi maintenir une dualité qui ne serait qu'un double emploi ; que si au contraire la Chambre haute n'était qu'une Cour d'enregistrement, pourquoi laisser subsister un organe atrophié, incapable de remplir sa fonction, quand on n'a pas, pour le conserver, les raisons que nous avons trouvées en Angleterre.

Le second point nous est aussi bien connu. D'après le « Père de la Constitution » lui-même, les mots « et votées par elles » n'ont été ajoutés au mot « présentées » qu'afin de prévenir la velléité du Gouvernement de soustraire le projet de loi de finances à la Chambre des députés aussitôt après sa présentation. Or, notre théorie supprime totalement cette crainte ; le Sénat ne peut exercer son action que sur l'œuvre de la Chambre des députés ; il est d'absolue nécessité que le projet du Gouvernement ait été soumis à

la Chambre et que ses différentes dispositions *aient fait l'objet d'un vote* (1); nous accordons au Sénat un droit de contrôle et de correction sur les mesures prises par les députés; mais faut-il encore, pour l'exercice de ce droit, que les députés aient pris des mesures, quelles qu'elles soient! Un frein n'a point d'effet si la roue, à laquelle il est adapté, n'est pas mise en mouvement.

Notre théorie a donc le mérite d'être d'accord avec les textes et, ce qui est plus appréciable encore, avec l'esprit, le sens de la Constitution. Elle ne laisse pas d'ailleurs que de présenter un immense avantage. Sous son heureuse influence, le budget définitif tendrait constamment à se rapprocher du projet gouvernemental; le rôle que nous assignons au Sénat tend en effet à effacer les additions dont la Chambre a surchargé le projet primitif et à rétablir les soustractions qu'elle lui a fait subir. Or nous avons déjà montré tous les désordres financiers qu'engendrait l'initiative parlementaire; ne doit-on pas accueillir tout ce qui peut constituer un remède?

Telles sont les différentes théories que l'on peut avancer pour fixer les droits du Sénat vis-à-vis de la Chambre. Elles sont d'ailleurs les seules armes dont peuvent user les membres des deux assemblées; les partisans de chacune d'elles s'efforceront d'en montrer la valeur et de faire trancher le conflit dans son sens. La Constitution de 1875 ne contient, en effet,

(1) C'est dans ce sens que nous entendons le mot « votées ».

aucune disposition sur la manière de trancher le conflit qui peut s'élever entre les deux assemblées. Le Congrès seul aurait pu résoudre le problème ; il s'est abstenu de se prononcer jusqu'ici. Réuni à Versailles en 1884 et saisi d'un projet spécial de révision de l'art. 8, il élimina, par un vote formel de *question préalable*, toute discussion relative aux attributions financières du Sénat. De même, à chaque conflit, les Chambres évitent toujours de vider théoriquement le litige sans cesse renaissant.

D'ailleurs cet état de lutte persistant n'est point pour déplaire à tous et certains refusent de lui trouver un remède, qui leur paraîtrait contraire au régime parlementaire : « Vidons les conflits au jour le jour, quand ils se présentent, disait le président du conseil le 9 mars 1885 ; gardons-nous des formules trop absolues..... » M. Ribot ajoutait, dans son discours du 9 mai 1885 : « C'est le fond même du régime parlementaire ; c'est une des conditions qui résultent de l'existence des deux Chambres et je vous défie d'en sortir. Par cela seul que notre constitution a consacré la division du pouvoir législatif, elle admet non pas assurément la nécessité des conflits mais leur possibilité.... Il faut laisser les deux Chambres poursuivre ces négociations, qui peuvent être parfois aborives, mais qui sont la condition du régime parlementaire et qui aboutissent d'autant plus facilement à un accord que la Constitution fait de la conciliation une nécessité politique de tous les jours ».

Quoi qu'il en soit, il faut avouer que les droits du Sénat sont souvent sacrifiés. Cela tient à deux cau-

ses. La première est que le Sénat, par désir de maintenir le bon ordre et la paix, n'a jamais accepté franchement la lutte, dont il pouvait sortir vainqueur ; il s'est le plus souvent contenté de réserves platoniques, il a trop souvent préféré céder, affaiblissant ainsi dans l'esprit de beaucoup la certitude de la légitimité de ses revendications. La seconde nous est déjà connue ; elle réside dans le peu de temps qu'a le Sénat pour discuter et voter le budget annuel. Le projet reste longtemps, trop longtemps devant la Chambre et le Sénat, sous la menace d'un conflit ou de la responsabilité des douzièmes provisoires ; le vote en quelques semaines. Le 30 mai 1888, au soir, M. Tirard, président du conseil et ministre des finances, s'adressait au Sénat en ces termes : « Messieurs, je viens supplier le Sénat de vouloir bien *voter immédiatement le budget qui doit être promulgué demain matin.....* Je vous déclare que je suis dans la nécessité de faire appel à votre patriotisme, à votre sagesse, pour accepter le budget tel qu'il vous arrive de la Chambre. Il y a, messieurs, à le faire, une urgence absolue. » Patriotisme ! Sagesse ! sous le poids de tels mots, le Sénat ne pouvait que s'incliner. Ce n'est malheureusement pas là le seul exemple ; le mal tend à devenir chronique.

CHAPITRE VII

Des crédits additionnels

Le projet présenté par le Gouvernement, examiné, discuté et voté par le Parlement est devenu loi ; c'est ce budget qui va présider à la gestion des finances publiques durant l'année qui suit. Peut-on penser que son exécution se poursuivra sans qu'aucune modification soit apportée aux prévisions primitivement établies ? Non ; ce serait s'illusionner. Le présent est souvent difficile à bien connaître ; qui pourrait se vanter de révéler exactement l'avenir ?

Les événements ne concordent pas toujours avec les prévisions. Tantôt les évaluations d'une dépense prévue resteront au dessous de la vérité ; certaines dépenses sont en effet variables, éventuelles, dépendent de certains faits, peuvent être influencées par divers accidents ; ainsi les fourrages pour l'armée, la nourriture des troupes, l'entretien de certains travaux publics ; la situation de la récolte, les intempéries, les inondations peuvent exercer une action sensible sur les dépenses de cette nature ; de même on ne peut fixer d'avance le montant des frais de justice criminelle, celui des primes à certaines

industries ou enfin les remises proportionnelles accordées à certains fonctionnaires.

Tantôt des faits inattendus, qu'on ne pouvait même pas prévoir, vont surgir, qui seront une nouvelle source de dépenses : une catastrophe se produit, les victimes sont dans un état de dénument qui nécessite de prompts secours ; le souverain d'un pays étranger vient nous rendre visite, ou bien au contraire des ambassades extraordinaires vont représenter le pays au couronnement ou aux funérailles d'un souverain étranger ; un grand homme meurt, qui a rendu des services éclatants au pays ; une colonie se révolte... que d'événements sans lesquels on a compté !

Dans tous ces cas, des crédits nouveaux viendront permettre au gouvernement de faire face à la situation nouvelle qui lui est créée, ils portent le nom de « crédits additionnels ». Leur nécessité ne saurait être mise en doute : « Prétendre supprimer les crédits additionnels est une chimère, disait le rapporteur du budget de 1871. En effet, il y aura toujours des services publics pour lesquels les prévisions du budget, si larges qu'elles soient, se trouveront accidentellement en défaut. Il y aura toujours soit à l'intérieur, soit à l'extérieur, des circonstances imprévues, impossibles à prévoir, qui exigeront l'emploi de sommes excédant les ressources du budget » (1).

Cette nécessité même doit attirer l'attention sur les dangers que présentent les crédits additionnels. Ces

(1) Rapport de M. Casimir Périer, 31 août 1871.

dangers sont à la fois d'ordre politique et d'ordre financier. Le danger d'ordre politique est dans l'affaiblissement ou même la suppression du contrôle parlementaire. Il n'apparaît point, à vrai dire, quand le besoin de crédits additionnels se fait sentir pendant la session des Chambres ; durant cette période, le Gouvernement se rendrait gravement coupable, s'il n'en référait pas au Parlement avant d'engager la dépense (1). Le Parlement, seul maître de délier les cordons de la bourse publique, estimera s'il y a lieu ou non de satisfaire les demandes du Gouvernement.

Mais le danger se présente quand les Chambres sont absentes ; l'événement auquel le Gouvernement doit faire face est souvent si soudain, qu'on ne peut rappeler les membres du Parlement des quatre coins du territoire où ils sont disséminés ; souvent aussi, c'est le cas le plus fréquent, l'événement n'en vaudrait pas la peine, ou est considéré comme tel par le Gouvernement ; la seule solution qui s'impose alors au Cabinet est d'engager la dépense de sa propre autorité, sauf à en référer plus tard au Parlement et à lui demander un bill d'indemnité. Pour si grande que doive être la confiance dans un gouvernement,

(1) Cependant dans certains cas, le Gouvernement a une excuse légitime ; un incident diplomatique peut se produire brusquement qui fasse craindre une guerre prochaine. Dans un intérêt supérieur, le Gouvernement peut tenir la chose secrète, tout en faisant les préparatifs nécessaires à la défense.

il n'en reste pas moins vrai que le principe de l'autorisation préalable est violé ; on peut craindre que le Gouvernement attende précisément l'absence des Chambres, pour faire passer ses dépenses les plus contestables sous le couvert d'événements imprévus ; plus tard il placera les Chambres devant le fait accompli et celles-ci bon gré, mal gré, s'inclineront.

Enfin le danger atteint son maximum d'intensité dans les périodes de crise, au cas où le conflit entre l'Exécutif et le Législatif a été suivi d'une dissolution de l'assemblée législative ou d'un ajournement. Il faut craindre alors, que la faculté d'engager des dépenses sans une autorisation spéciale ne devienne pour le Gouvernement une arme de combat, un moyen de continuer une résistance illégale aux volontés du pays. C'est ainsi en France que le gouvernement du 16 Mai, une fois la dissolution prononcée, s'empessa d'ouvrir par décrets un certain nombre de crédits additionnels, nécessaires pour assurer la marche de l'administration jusqu'à la convocation de la nouvelle Chambre.

Le danger d'ordre financier est encore plus aisé à découvrir ; les crédits additionnels, même s'ils sont votés préalablement par le Parlement, détruisent l'équilibre du budget et favorisent la progression des dépenses. Que deviennent les plans primitifs, dans lesquels les recettes devaient couvrir exactement les dépenses ; à quoi ont servi les efforts louables des préparateurs du budget, quand le flot des dépenses additionnelles vient fausser les premiers calculs ? On ne peut plus demander à ces mêmes préparateurs

d'apporter un soin jaloux dans l'exercice d'une tâche qu'ils savent vouée à l'abandon et à l'oubli. Pourquoi l'ébéniste s'efforcerait-il de fabriquer, le mètre en main, les pieds d'une table, s'il est sûr qu'après lui, on coupera l'un d'eux par le milieu? Avec les crédits additionnels, plus d'unité dans le budget, partant plus de clarté et le contrôle des Chambres sur les dépenses publiques ne s'exerce qu'imparfaitement. Quand le Parlement a examiné et voté le budget, les nécessités de l'équilibre lui ont fait un devoir de n'admettre que les dépenses nécessaires. Ces nécessités disparues, avec elles s'est affaissé l'obstacle qui s'opposait à la progression des dépenses. Le contrôle du Parlement n'est plus que superficiel et il est à craindre que le Gouvernement, pour qui ce fait n'est plus un secret, n'omette volontairement dans son projet des dépenses, qui, bien qu'utiles, rompraient l'équilibre du budget, pour les faire accepter plus tard sous la forme de crédits additionnels. Qu'on ajoute aux demandes du gouvernement les propositions émanées de l'initiative individuelle des représentants et l'on aura une idée à peu près exacte du déficit auquel conduisent les crédits additionnels. Le déficit ira grossir la dette flottante, les montants des découverts du Trésor, embarrasser la situation financière de l'Etat, jusqu'à ce qu'un emprunt en perpétuel vienne tout liquider et tout consolider. Aussi Gladstone appelait-il les crédits additionnels « l'un des plus grands maux qu'une Chambre puisse subir ».

Ces dangers mis en lumière, comment l'Angleterre et la France se sont-elles efforcées d'y parer ?

En Angleterre, on distingue, comme en France d'ailleurs, deux sortes de crédits additionnels : les uns, dits supplémentaires, sont destinés à solder les dépenses qui ont été prévues dans le budget mais dont l'évaluation a été insuffisante ; les autres, dits extraordinaires, servent à faire face aux dépenses qu'on ne pouvait prévoir, notamment aux frais d'une guerre qui éclate soudainement.

Les crédits supplémentaires sont demandés au Parlement sous la forme de *supplementary estimates*. Ces derniers suivent les mêmes règles et revêtent le même aspect que les *estimates* ordinaires ; soumis au principe de la spécialité, ils sont divisés en sous-chapitres, ce qui permet au pouvoir législatif d'exercer un contrôle efficace. Il est aussi à observer que les demandes de crédits supplémentaires sont groupées, ce qui attire l'attention du Parlement sur leur importance totale, elles sont présentées deux fois par an : il y a les suppléments d'été et les suppléments de printemps. Les premiers paraissent devant les Chambres avant la fin de la session ordinaire, c'est-à-dire vers le mois d'août ; les seconds, vers la fin de l'année financière, c'est-à-dire en février ou en mars. Les uns et les autres, délibérés dans les mêmes conditions que les lois de finances, passent par les comités de la Chambre entière et sont votés en séance générale.

La seconde catégorie de dépenses imprévues comprend celles qu'amènent des événements fortuits et

exceptionnels, comme les guerres ou les expéditions lointaines. Pour les effectuer, le Gouvernement demande au Parlement un « *vote of credit* ». On désigne sous ce nom un acte du Parlement qui accorde en bloc au chancelier de l'Echiquier une somme de £. . . . à charge pour la Trésorerie de répartir ce chiffre entre les ministères qui ont besoin de ces ressources. Avant 1873, les crédits extraordinaires étaient votés pour une durée illimitée, de telle sorte que s'ils n'étaient pas complètement épuisés au bout de l'année, les reliquats étaient portés d'exercice en exercice. Mais de tels abus se produisirent que la Chambre se décida à leur appliquer la règle qui régit les crédits ordinaires et d'après laquelle tous les crédits non dépensés au 31 mars tombent en annulation.

Les « *votes of credit* » échappent ainsi à la règle de la spécialité ; le contrôle parlementaire est extrêmement affaibli ; aussi les Chambres montrent-elles à leur endroit une répugnance bien marquée. Pour ménager leur susceptibilité, d'ailleurs légitime, le Gouvernement a recours, chaque fois qu'il le peut, au procédé, exposé plus haut, des *supplementary estimates*. Il agit ainsi quand les événements sont assez rapprochés ou se dessinent assez nettement pour qu'on puisse prévoir le montant approximatif des dépenses qu'ils entraîneront. D'ailleurs le comité des comptes publics lui en fait un devoir dans un rapport du 29 juin 1887 : « Toutes les fois que l'administration est en mesure de fournir une estimation détaillée du service spécial, avec une subdivision par chapitre

des principaux chefs de la dépense, *l'emploi des supplementary estimates est préférable*, à condition qu'un programme général des frais de l'ensemble de l'opération soit dressé à ses débuts ou à sa fin, accompagné de toutes les explications périodiquement réclamées aux départements administratifs ».

Qu'il s'agisse donc de crédits supplémentaires ou de crédits extraordinaires, la règle générale est que le Gouvernement ne doit faire aucune dépense sans y être autorisé par le pouvoir législatif. Mais la règle doit nécessairement souffrir des exceptions. D'une part, le gouvernement peut avoir besoin de nouveaux crédits pendant la prorogation des Chambres ; d'autre part les Chambres anglaises sont particulièrement irritables devant les demandes continues de fonds et préfèrent qu'on leur présente en bloc la carte à payer ; or, souvent, le gouvernement ne peut indiquer dès le début quel sera le montant de la dépense ; il se peut enfin que la dépense soit extrêmement urgente mais que sa cause doive rester encore cachée au public, comme des préparatifs de guerre, par exemple. Dans tous ces cas, et nous en passons, c'est le devoir de l'Exécutif d'assumer la responsabilité de faire les dépenses qu'exige l'intérêt public, nonobstant l'absence d'autorisation du Parlement.

Une institution d'ordre administratif va lui fournir les premiers fonds ; elle se compose de trois caisses destinées à fournir l'argent nécessaire jusqu'au vote des crédits : le *Treasury chest fund* (fonds de la caisse du Trésor), le *Civil contingencies fund* (fonds pour

les éventualités civiles), le *Cash account* (compte de caisse) du *paymaster general* (1).

a) Le *Treasury chest fund* a pour but de fournir les deniers requis pour les caisses publiques (*Treasury chests*) des diverses colonies et pour faire les avances nécessaires à la marche des services publics tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. D'après l'act. 40 et 41 *Victoria*, la dotation de ce fonds qui autrefois s'élevait à 1.300.000 est aujourd'hui réduit à 1.000.000. La principale raison de cette réduction fut la diminution des demandes adressées aux caisses publiques, à cause de la réduction des forces militaires aux colonies et des facilités fournies par la rapidité plus grande des communications entre l'Angleterre et ses colonies.

La Trésorerie peut sur ces fonds faire des avances temporaires pour un service public, sauf remboursement. En cas d'événements imprévus, les gouverneurs des colonies ont aussi le droit de puiser à cette caisse pour subvenir à leurs besoins, mais il leur est prescrit d'informer le plus tôt la Chambre des Communes de ces emprunts.

b) Le *Civil contingencies fund* a été créé en 1862, après avis favorable émis à ce sujet en 1861 par le Comité des comptes publics. La dotation de ce fonds s'est élevée à 120.000 £. Avant cette époque, les estimates contenaient sous le titre de « *Civil contingencies* » des crédits pour dépenses imprévues dans les services civils. Cette méthode avait pour résultat de

(1) Consulter Todd, p. 372 et s.

faire absorber par les départements ministériels les crédits ainsi alloués. Pour faire cesser cet abus, le Civil contingencies fund fut créé.

Le Trésorier peut user de ce fonds soit pour parer aux dépenses extraordinaires des services civils, soit pour couvrir les insuffisances constatées dans les crédits votés par la Chambre des Communes. Les Chambres devront être appelées à voter au plus tôt les crédits additionnels et dès que les sommes auront été allouées, le Civil contingencies fund devra être remboursé de ses avances. Il est d'ailleurs à remarquer que la création de ce fonds a été conseillée par le Comité des comptes publics mais qu'elle n'a pas reçu la sanction législative qui lui donnerait une existence légale.

c) Le Cash account ou compte de caisse du paymaster général est alimenté par des sommes de diverses provenances, telles que le produit de la vente du vieux matériel, les dépôts faits à la caisse du paymaster, les sommes envoyées en Angleterre provenant des droits perçus par les consuls à l'étranger. Ces fonds ne sont pas mis par le Parlement à la disposition du gouvernement, ils ne sont pas légalement disponibles ; cependant le paymaster général les emploie pour ses opérations journalières et l'emploi en est régularisé par un vote du Parlement.

Outre les procédés que nous venons d'exposer, il faut en citer un troisième, auquel nous avons fait allusion en parlant de l'act d'appropriation ; mais ce dernier est spécial aux départements de la guerre et de l'amirauté. Lorsqu'un fait imprévu oblige

le département de la guerre ou de l'amirauté, à dépasser les crédits qui leur sont alloués, la Trésorerie peut les autoriser à couvrir les déficits avec leurs excédents. Jusqu'à 1862, ce genre d'opération était soustrait à tout contrôle parlementaire ; il en résultait que des sommes parfois considérables étaient détournées de leur emploi sans autorisation législative. Pour faire cesser cet état de choses, le comité des comptes publics en 1862 fit insérer dans l'Appropriation act une clause qui refusait à la Trésorerie le droit de statuer en dernier ressort en matière de virement et lui permettait seulement d'autoriser l'emploi temporaire des excédents ; les avances ainsi faites devaient être soumises à la sanction du Parlement et les déficits couverts « comme le Parlement le déciderait ».

En exécution de ces dispositions, une minute de la Trésorerie fut publiée le 27 janvier 1863. Elle énumérait les circonstances dans lesquelles les départements de la guerre et de l'amirauté pourraient demander la sanction de la Trésorerie pour une dépense imprévue et sans crédit, elle indiquait aussi les formes à suivre pour ces affectations afin de permettre à la Trésorerie de fournir à la Chambre des Communes tous les renseignements nécessaires à cet égard.

A la fin de l'exercice 1862-63, le Chancelier, pour se conformer au vœu du Parlement, soumit au comité des comptes publics un dossier qui contenait d'une part, un état des excédents et des déficits sur les crédits des services de l'année pendant l'exercice écoulé,

d'autre part, une copie de la correspondance échangée entre le ministère de la guerre et de la Trésorerie relativement à l'autorisation d'engager des dépenses au-delà du chiffre porté à un chapitre particulier.

Le 18 juillet 1864, au moment où le comité des comptes publics déposait son rapport devant le comité de la Chambre entière, le Chancelier de l'Echiquier présentait deux solutions; la première constatait les excédents sur les crédits alloués aux services de l'armée et de la marine et le montant des dépenses effectuées en excédent des crédits « temporairement couvertes au moyen des excédents de crédits » avec l'autorisation de la Trésorerie; la deuxième était que « l'application des dits excédents jusqu'à concurrence de..... était approuvée ». Le Chancelier expliqua qu'en demandant à la Chambre de voter ces résolutions, il voulait « lui donner simplement une occasion de désapprouver, si elle le jugeait nécessaire, un des virements effectués d'un chapitre sur un autre » et de lui permettre, si elle n'approuvait pas la manière dont le Gouvernement avait exercé le pouvoir discrétionnaire à lui confié « d'émettre un vote de censure ».

Ces résolutions une fois votées, puis insérées dans l'Appropriation act de 1864, des mesures semblables furent prises dans les sessions suivantes et l'usage s'est définitivement installé. Chaque année, ces résolutions sont adoptées, en général sans discussion, et insérées dans l'Appropriation act.

Telle est la législation des crédits additionnels en Angleterre, nous aurons bientôt à la comparer à la

législation française, qu'il nous faut d'abord exposer. Depuis le début du siècle, les abus engendrés par les crédits additionnels, abus que nous avons signalés au début du chapitre, avaient soulevé les justes critiques de nombreux orateurs et écrivains financiers; aussi s'est-on efforcé de les détruire, tout au moins de les amoindrir. On a eu recours à divers procédés; les uns ne constituent qu'une série de palliatifs d'ordre secondaire, dont beaucoup d'ailleurs ont disparu, les autres, qui forment notre législation actuelle, constituent au contraire une arme qui peut devenir puissante, si le Parlement veut la bien manier. Examinons-les successivement.

Les premiers ont apparu les uns après les autres au cours du siècle, comme une série de mesures opposées à l'envahissement des crédits additionnels. La loi du 18 juillet 1836 est le point de départ de cette série; elle prescrivait d'indiquer dans la demande de crédits additionnels les voies et moyens destinés à combler la dépense. On voulait ainsi maintenir l'équilibre budgétaire, troublé par la nouvelle demande de crédits; malheureusement la disposition est devenue bientôt lettre morte et l'on n'aboutit qu'à l'insertion de cette formule banale: « Il sera pourvu à la dépense au moyen des ressources afférentes aux besoins de l'exercice ». En 1851, on reprit sous une forme plus impérative la mesure insérée dans la loi de 1836. On décida que toute demande de supplément de crédits devait contenir *l'énonciation précise* des voies et moyens affectés au paiement de la dépense. La loi de 1851 n'eut pas plus de succès que celle de

1836 et l'ancienne formule devint : « Il sera pourvu à la dépense au moyen des ressources de la dette flottante ».

En 1849, autre palliatif : pour éclairer le chaos des demandes de crédits additionnels, on proposa de tenir affiché, dans la salle des conférences et des bureaux du palais législatif, un tableau constamment à jour de tous les suppléments de dépenses imputés sur les budgets en cours d'exécution. Cette loi n'a jamais été abrogée, mais elle est tombée en désuétude.

Dans le même ordre d'idées, la commission du budget de 1876 obtint du ministre des finances que, parmi les annexes de tous les projets de loi de crédits additionnels, figurerait un relevé des suppléments déjà votés avec l'état de situation des exercices en cours. Cette prescription, qui n'a jamais été sanctionnée par une loi, demeure toujours en vigueur.

Autre mesure encore : une loi du 12 août 1876 décida que la présentation des projets de crédits additionnels ne pourrait plus avoir lieu que tous les mois. Cette disposition, qui devait amener plus d'ordre et de méthode, est encore en vigueur.

Enfin diverses lois, notamment celle du 16 mai 1851, ont prescrit au ministre des finances de contre-signer les projets de crédits additionnels de concert avec les ministres compétents et de les présenter lui-même aux Chambres.

Tous ces procédés n'ont pas eu grande efficacité ; ils ont pu mettre de l'ordre, introduire de la clarté dans les opérations ; mais là s'est bornée leur action.

L'envahissement des crédits additionnels n'avait pas été arrêté et les faibles armes, avec lesquelles on voulait le combattre, devaient facilement s'émousser; on n'abat pas un chêne avec la lame d'un canif.

Plus fortes ont été deux autres mesures; nous voulons parler des budgets rectificatifs et des virements. Les budgets rectificatifs ont vu le jour avec la loi du 31 mai 1862; on désigne sous ce nom un second budget qui modifie, s'il y a lieu, en cours d'exercice, les prévisions et les autorisations contenues dans la loi annuelle de finances. Le budget rectificatif apparaît donc avec deux caractères essentiels: il est un *budget*, c'est-à-dire qu'il prévoit et évalue à la fois les recettes et les dépenses; il est un *second budget*, c'est-à-dire qu'il se substitue au premier budget, qu'il rectifie.

A l'éloge des budgets rectificatifs, il faut avouer qu'ils entraînaient deux heureuses conséquences: 1^o présentés en cours d'exercice, ils revisaient les évaluations primitives en présence des faits eux-mêmes; il en résultait donc une grande exactitude; nous avons vu que c'est là l'avantage des « *votes on accounts* » en Angleterre; — 2^o ils revisaient à la fois les recettes et les dépenses; par suite, ils maintenaient l'équilibre budgétaire et contraignaient le Gouvernement et les Chambres à préciser les ressources qui devaient couvrir les dépenses supplémentaires.

Mais les budgets rectificatifs présentaient un grave inconvénient; ils créaient une dualité fâcheuse en violant le principe fondamental de l'unité budgé-

taire. Le budget primitif devait fatalement se voir sacrifier au second ; il ne devenait qu'une formalité provisoire et sans intérêt, si bien que les dépenses n'étaient réellement fixées qu'en cours d'exercice, alors que la plupart d'entre elles se trouvaient déjà engagées. Cette déplorable conséquence devait entraîner à bref délai la ruine des budgets rectificatifs ; ils n'ont vécu que sept ans ; en 1870, ils ont suivi l'Empire dans sa chute.

Les virements ont pris naissance dans le Sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Ce texte commençait par interdire l'ouverture des crédits additionnels sans l'autorisation du Parlement ; mais par son art. 16, il introduisait un tempérament : « Des décrets spéciaux rendus en Conseil d'Etat peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque ministère ». L'art. 16 devait produire effet durant la prorogation des Chambres.

La pratique des virements en affaiblissant le contrôle parlementaire ouvrit bientôt toute grande la porte aux abus ; tantôt l'Exécutif engageait la dépense sans prendre la peine d'opérer le virement prescrit ; tantôt il empruntait des sommes importantes à des chapitres, dont la dotation était juste suffisante, sauf à réclamer plus tard pour ces derniers des crédits supplémentaires. Aussi le procédé, rapidement discrédité, tomba-t-il en désuétude ; pour éviter son retour, la loi du 16 septembre 1871 inscrivit dans son art. 30 : « Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre.

Ainsi, de toutes ces tentatives, dont l'examen nous

a retenus trop longtemps à notre gré, mais qu'il était cependant nécessaire d'exposer, pas une n'a réalisé le but qu'elle se proposait : les unes ne constituaient que des freins factices ; les autres provoquaient des abus aussi déplorables que ceux qu'elles voulaient détruire ; le remède était pire que le mal. Tant il est vrai, comme l'a dit M. Stourm, que « le seul obstacle efficace contre l'envahissement des crédits additionnels se trouve dans la volonté du Parlement de s'y opposer ».

Il importe donc de rechercher comment s'est affirmée cette volonté, comment le Parlement a organisé son contrôle en matière de crédits additionnels. Nous ne ferons point de cette législation un historique qui nous entraînerait trop loin ; une seule période d'ailleurs nous intéresserait (1), celle qui va de 1817 à 1848, durant laquelle une série de lois a construit pièce par pièce le mécanisme que nous possédons aujourd'hui ; aussi bien vaut-il mieux, puisqu'il n'a reçu que de légères modifications, étudier le méca-

(1) C'est en effet la seule : jusqu'en 1817, c'est la période du Consulat et de l'Empire, pendant laquelle le bon plaisir gouvernemental a connu peu de bornes ; de 1848 à 1852, on n'a fait que conserver la législation formée de 1817 à 1848 ; de 1852 à 1871, nous constatons un recul et une restriction dans le pouvoir de contrôle des Assemblées. Il était d'ailleurs conforme aux principes qui avaient triomphé avec la Constitution de 1852 que les pouvoirs du chef de l'Etat fussent augmentés. Enfin, après 1872, on revient à la législation édifiée de 1817 à 1848.

nisme dans son ensemble ; la description y gagnera en concision et en clarté.

Le siège de la matière est la loi du 14 décembre 1879. Nous y trouvons d'abord le principe fondamental : « Il ne peut être accordé de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi ».

La règle est précise et formelle ; durant la session des Chambres, le gouvernement ne pourra jamais engager une dépense non prévue au budget, sans l'autorisation du Parlement. La règle demeurerait absolue et la situation serait bien simple, si les représentants siégeaient sans interruption ; mais le défaut de permanence des Chambres nous introduit dans le domaine des exceptions et donne au Gouvernement la faculté d'ouvrir par décrets des crédits additionnels. Néanmoins, nombreuses sont les restrictions que la loi apporte à cette faculté.

Tout d'abord le législateur de 1879 a pris soin de déclarer dans l'art. 4, que seule peut donner lieu à ouverture de crédits par décret « la prorogation des Chambres définie dans le premier paragraphe de l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ». De cette disposition, il résulte que dans le cas où la Chambre des députés aurait été dissoute, le Gouvernement serait impuissant à ouvrir de sa propre initiative des crédits additionnels.

Ce cas mis à part, examinons l'hypothèse normale : les Chambres sont absentes. La loi de 1879 commence par distinguer les crédits extraordinaires et les crédits supplémentaires. L'art. 2 dispose : « Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont comman-

dés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet ou la création d'un service nouveau ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi ».

Les crédits extraordinaires sont donc divisés en deux catégories : dans la première, ces crédits s'appliquent à des services non prévus pour leur totalité ; dans la seconde, seulement à des portions de services non prévus. Pour la première catégorie, le principe reste ferme : l'autorisation préalable du Parlement est toujours nécessaire ; pour la seconde, il subit l'exception annoncée : le Gouvernement pourra sous certaines conditions engager provisoirement la dépense.

Quant aux crédits supplémentaires, ce sont ceux qui, aux termes de l'art. 2 « doivent pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service ». Les crédits supplémentaires peuvent aussi être ouverts par décrets.

En résumé les crédits extraordinaires de la première catégorie nécessitent toujours le vote préalable du Parlement ; ceux de la seconde catégorie, ainsi que que les crédits supplémentaires, seront, en l'absence des Chambres, entre les mains de l'Exécutif.

Mais, même quand le Gouvernement peut ouvrir ces crédits, il ne peut le faire que sous certaines conditions énumérées dans la loi :

1° Les projets de décrets doivent avoir été déli-

bérés et approuvés en conseil des ministres et les décrets avoir été rendus en Conseil d'Etat.

2° La loi de 1879 stipule que « les décrets indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés ». Cette condition est la réédition d'un palliatif, dont nous avons déjà parlé.

3° « Pourront seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires les services votés dont la nomenclature sera annexée chaque année à la loi de finances » (art. 5). Cette disposition remonte à la loi du 23 mai 1834, qui distinguait les crédits *limitatifs* et les crédits *évaluatifs ou services votés*. Les crédits limitatifs déterminent d'une manière définitive la nature des services et la somme qui leur sera consacrée ; ils demeurent toujours strictement enfermés dans les limites tracées par le Parlement ; accordés en vue d'un service déterminé, ils représentent le chiffre maximum dont les Chambres entendent doter ce service ; tels sont : les traitements du personnel, les frais de bureau, les frais de construction, de réparation, d'entretien, etc. Les crédits évaluatifs ou services votés spécifient les services en se bornant à *évaluer* la somme que coûtera leur exécution ; ce sont ceux dont le cours de l'exécution du budget se chargera de déterminer l'importance exacte. Le chiffre définitif dépend de certains faits dont l'accomplissement ne devient connu, d'une manière précise, qu'en fin d'exercice. Les préparateurs du budget ne font donc que les évaluer ; tels sont les remises allouées à certains fonctionnaires, les primes à la pêche maritime ou à différentes industries, etc.

C'est donc à l'égard des crédits évaluatifs seuls, que le gouvernement a le droit d'agir sous sa propre responsabilité ; et encore faut-il que ces crédits soient compris dans la nomenclature annexée chaque année à la loi de finances.

4^e Enfin les décrets d'ouverture de crédits additionnels rendus dans les conditions qui viennent d'être indiquées doivent être soumis à la sanction des Chambres dès la première quinzaine de leur réunion.

De cet exposé, il ressort que les crédits additionnels, en France, ont été l'objet d'une réglementation étroite, plus étroite même qu'en Angleterre. Dans ce dernier pays, les ministres, qui possèdent davantage la confiance du Parlement, ont plus de latitude pour engager la dépense sans autorisation préalable. Il semble donc que, chez nous, les résultats dûssent être plus satisfaisants qu'en Angleterre et cependant il n'en est pas ainsi. Si nous faisons une statistique des crédits additionnels dans les deux pays pendant la fin du XIX^e siècle, nous arrivons à une conclusion qui n'est point en faveur de la France.

En Angleterre, la guerre des Ashantees nécessite une dépense de 20 millions de francs en 1874, de 3.120.000 en 1875 ; de 50.000 en 1877. La guerre Turco-Russe oblige le Parlement à voter un crédit de 87.500.000 francs. En 1886, diverses opérations militaires nécessitent une dépense de 36.275.000 fr. En 1887-88, M. Goschen, chancelier de l'Echiquier, constate dans son exposé financier du 26 mars 1888, que *l'armée et la marine, n'ayant pas épuisé les fonds mis à leur disposition, n'avaient réclamé aucun cré-*

dit supplémentaire. En 1888-89, un chiffre de crédits supplémentaires de 10.500.000 francs est demandée ; mais il se trouve compensé en fin de gestion par des annulations de crédits qui s'élèvent à 49.500.000 fr. Pendant l'année financière 1889-90, l'écart entre les prévisions de dépenses et les paiements effectués n'est que de 2.900.000 francs. En 1890-91, le ministère demande pour les services civils un supplément de crédits de 12.123 000 francs, mais l'augmentation nette des dépenses par rapport aux prévisions primitives n'est que de 8.900.000 francs. En 1892, les 16.500.000 francs de crédits supplémentaires sont couverts par 24.900.000 francs d'annulations qui produisent un boni de 8.400.000 francs. En 1894-95, sir Vernon Harcourt, chancelier de l'Echiquier, constate un excédent de dépenses ne s'élevant qu'à 850.000 francs sur un budget de 2.347.000 francs. En 1895-96, la Chambre des Communes vote un supplément de 57 millions pour la marine. Le 13 avril 1899, le Chancelier de l'Echiquier constate que les crédits supplémentaires s'élèvent à 49.600.000 fr. qui se trouvent réduits par les annulations à 33 millions. Mais en 1900, les « votes of crédit » relatifs à la guerre du Transvaal obligent à demander 525 millions de crédits extraordinaires.

Il résulte de cet exposé que des crédits additionnels ne sont demandés que pour des faits exceptionnels, impossibles à prévoir, survenus en cours de gestion. Dans les autres cas, les tableaux comparant les « original estimates » et les « final results », insérés dans les documents distribués à la Chambre des

Communes, démontrent que souvent les prévisions ne sont pas atteintes. Si la politique de l'Angleterre grève parfois son budget de lourdes charges, il n'en est pas moins vrai que ses hommes d'Etat ont banni les crédits supplémentaires de ses finances.

En France, nous ne pouvons pas nous adresser les mêmes éloges. En remontant jusqu'en 1870, nous avons à distinguer plusieurs périodes. Nous omettrons volontairement la période de 1870 à 1878, qui s'est ressentie du trouble causé par les événements néfastes du début.

De 1879 à 1886, l'envahissement des crédits additionnels ne connaît plus de bornes :

	Budgets primitifs.	Crédits additionnels.
	—	---
1879.....	2.700.000.000	251.600 000
1880.....	2.750.000.000	147.000.000
1881.....	2.763.000.000	270.000.000
1882.....	2.854.000.000	239.000 000
1883.....	3.043.000.000	202.000.000
1884.....	3.025.000.000	170.000.000
1885.....	3.022.000.000	375.000.000

Ces chiffres se passent de tout commentaire. Leurs proportions énormes ne manquèrent pas de provoquer une grosse émotion ; aussi la période de 1886 à 1890 marque-t-elle une réaction salutaire. Bien plus les annulations parviennent à égaler sinon à dépasser le montant des crédits additionnels :

	Crédits additionnels	Annulations
1887.....	58.000.000	62.000.000
1888.....	92 —	100 —
1889.....	76 —	88 —
1890.....	86 —	97 —

L'effort fait par nos pouvoirs publics avait été couronné de succès mais il semblait avoir épuisé leurs forces ; et dès 1891, le mal un instant enrayé reprend sa marche désorganisatrice :

	Crédits additionnels	Annulations
1891.....	133.000.000	96.000.000
1892.....	148 —	78 —
1893.....	108 —	63 —
1894.....	109 —	69 —
1896.....	86 —	71 —
1897.....	108 —	76 —

Cette comparaison entre l'Angleterre et la France a tourné encore à l'avantage de nos voisins ; on devrait s'en étonner au premier abord, si l'on ne songeait qu'à la législation même des crédits additionnels, plus solide chez nous qu'au delà de la Manche. Mais d'autres causes, extérieures à la matière même, expliquent cette situation privilégiée. Nous en trouvons trois principales ; nous avons maintes fois signalé leur action bienfaisante.

C'est d'abord l'ouverture de l'année financière ; cette date permet aux ministres de rédiger leurs états de prévision à une époque très voisine de leur

mise à exécution ; aussi les évaluations ont-elles une précision remarquable, précision qu'elles n'ont pas chez nous.

C'est ensuite le contrôle dont jouit la Trésorerie. D'une part, elle revise avec un soin jaloux, modifie au besoin tous les projets que lui présentent les divers départements ministériels ; disons en outre que les ministres anglais tiennent à honneur de prévoir exactement les faits. D'autre part, elle veille avec rigueur à ce que les chefs de services ne dépassent pas le chiffre des crédits qui leur sont alloués.

C'est enfin la restriction que le Parlement lui-même a fait subir à son droit d'initiative. Sous l'influence modératrice de cette règle, le budget peut vivre sans voir son équilibre rompu.

A ce groupe de causes, il faut peut-être en ajouter une autre : l'esprit public lui-même qui est fait à la pratique des affaires, considère la rigueur budgétaire comme le premier bien ; il n'est guère de dépense, même utile, qui ne puisse attendre une année.

CHAPITRE VIII

Le refus du budget

« Refuser le budget, savez-vous ce que c'est, Messieurs, c'est la révolution ». Ainsi parlait un député du haut de la tribune le 10 décembre 1888. Si l'on songe en effet aux conséquences qu'entraînerait le refus du budget, on ne peut point taxer d'exagération un tel langage. A l'époque moderne surtout, où les fonctions de l'Etat se sont considérablement accrues, où le nombre des tributaires de l'Etat a pris des proportions énormes, ce mal serait encore plus grand.

Avec le refus du budget, toutes les sources d'impôts sont taries, le contribuable refuse de payer, puisque la loi de finances seule devait l'y contraindre ; l'armée des fonctionnaires civils et militaires, administrateurs, collecteurs d'impôts, officiers et soldats, juges, membres de l'enseignement, tous cessent de remplir leurs fonctions ; les rentiers ne touchent plus leurs rentes, ni les pensionnaires leurs pensions ; les fournisseurs frappent en vain aux guichets du Trésor ; c'est la vie nationale qui s'arrête ; le mécanisme social cesse de fonctionner, telle une machine sans combustible ; l'anarchie s'installe.

Une telle éventualité jette le trouble et l'effroi dans l'esprit. Aussi s'est-on demandé, surtout au début de la Restauration, si le Parlement avait réellement le droit exorbitant et révolutionnaire de refuser le budget. Plusieurs orateurs le lui contestèrent ; ils soutenaient que les Chambres convoquées précisément en vue de voter le budget ne pouvaient sans déchéance s'abstenir de remplir leur devoir primordial. « C'est le refus du budget, disait l'un d'eux, qui a conduit Charles I^{er} à l'échafaud, c'est le refus du budget qui a conduit Louis XVI au même destin ; c'est le refus du budget qui a forcé Charles II à se mettre à la solde de Louis XIV et a préparé ainsi la révolution de 1688. Le refus du budget a toujours été le signal des commotions politiques et des plus grands désastres. La Chambre des députés n'a pas le droit de provoquer de tels bouleversements » (1). Et M. de Bonald résumait toute l'argumentation de ses collègues dans cette formule énergique : « Une assemblée politique n'a pas plus de droit de refuser le budget qu'un homme n'a le droit de se détruire lui-même de ses propres mains ».

Cette théorie ne saurait être admise. Un droit est illusoire, si l'on brise, entre les mains de celui qui le possède, l'arme qui servira à le défendre. C'est après une lutte aussi longue que violente, que la nation a conquis la souveraineté ; elle ne doit point

(1) Discours du Vicomte de Saint-Chamans. *Moniteur officiel*. Séance de la Chambre des députés du 19 mars 1816.

permettre qu'on la foule aux pieds. Le droit de voter le budget est la base sur laquelle repose cette souveraineté ; par lui, la nation est maîtresse de ses destinées ; par lui, elle peut se défendre contre toute tentative de domination de l'Exécutif ; s'interdire de refuser le budget serait une véritable abdication.

Quand un gouvernement, méprisant les règles de la responsabilité ministérielle, méconnaît les volontés du pays et veut s'imposer par la force, quand les libertés publiques sont prêt de sombrer, la nation a le droit d'employer ce moyen suprême ; l'Exécutif doit se soumettre ou se démettre. Certes le refus du budget peut être le « signal des commotions politiques et des plus grands désastres » ; mais qui provoque de « tels bouleversements » ? Ce n'est pas la nation ; c'est le gouvernement.

D'ailleurs qu'on se rassure ; dans les deux pays qui nous occupent, la politique moderne ne connaît plus ces heures troublées ; le régime parlementaire y a poussé des racines si profondes, qu'on ne tente plus d'en violer les principes fondamentaux. Dans les rares conflits qui ont éclaté, le Parlement a seulement menacé, l'Exécutif n'a point persisté, il a courbé la tête.

En Angleterre, depuis 1688, il n'y a pas d'exemple de refus des subsides ; nous trouvons seulement un cas d'ajournement à la fin du XVIII^e siècle. L'incident se passe en 1784. Georges III, alors sur le trône, venait de renvoyer le ministère de coalition et avait désigné Pitt comme premier ministre. Ce dernier, âgé de vingt-quatre ans seulement, trouva en face de

lui une Chambre hostile et surtout un homme qui devait rester un adversaire irréductible jusqu'à sa mort, Fox. La Chambre savait que Pitt n'attendait que le vote des subsides pour dissoudre le Parlement. Aussi à peine le Comité des subsides venait-il de voter les estimates le 12 janvier, que la Chambre prit la résolution suivante : « Tout fonctionnaire public qui, s'appuyant sur les votes du Comité des subsides, croirait devoir payer une dépense quelconque pour le service public, après la prorogation du Parlement et sans l'autorisation expresse d'un act of appropriation, se rendrait coupable de crime et de délit, d'un abus de confiance publique, d'une violation des privilèges fondamentaux du Parlement et de la Constitution ».

Le vote de l'act of appropriation fut retardé ; à cinq ou six reprises, la Chambre, surexcitée par les paroles de Fox, ajourna le vote définitif : « Il est incontestable, disait Fox, que la Constitution donne à la Chambre le droit de refuser les fonds ; mais c'est une arme qu'elle ne doit employer qu'avec précaution et seulement quand la chose publique l'exige impérieusement. Ce droit, je le soutiendrai toujours. C'est une lutte entre les prérogatives du peuple et les prérogatives de la Couronne. La Chambre doit employer tous les moyens en son pouvoir pour défendre ses privilèges ; c'est un devoir que lui impose la Constitution. Le moyen qui consiste à retenir les sommes demandées est le plus puissant de tous et doit, j'en conviens, être le dernier à employer. Si les ministres persistaient dans leur obstination et poussaient les

choses à l'extrême, il serait juste d'user de ce moyen, comme d'un droit qui fixe la distinction qui existe entre un peuple libre et les esclaves d'une monarchie absolue ». (Séance des Communes du 20 février (1784).

Le conflit menaçait de s'aggraver : Georges III, qui défendait son ministre, résolut alors de soumettre le différent à la nation elle-même et prononça la dissolution des Communes. Les élections furent favorables à Pitt ; le ministère était consolidé. La nouvelle Chambre ne se montra pas exigeante ; elle put d'ailleurs constater par la reddition des comptes au Parlement que les ministres n'avaient fait de dépenses que dans la mesure strictement nécessitée par les besoins des services publics ; pour que tout fût régulier, les subsides furent votés à nouveau et inscrits dans l'appropriation act (1).

Depuis lors, l'ajournement des subsides n'a pas été renouvelé et l'histoire Erskine May constate que depuis cette époque : « L'arme repose, rouillée dans l'arsenal des garanties constitutionnelles ». Il importe d'ailleurs de rappeler que le refus du budget serait moins grave en Angleterre que partout ailleurs, grâce à l'existence du fonds consolidé.

En France, le seul cas, qui s'est présenté, de refus du budget, est beaucoup plus récent ; il se place en 1877. Au lendemain des incidents fameux du 16 mai, le maréchal de Mac-Mahon avait remplacé le cabinet de Jules Simon par celui de Broglie-Fortou. Le

(1) Toon, *op. cit.*, p. 332, texte et note 1.

ministère, mis en minorité par la Chambre des députés, persistait à rester au pouvoir et demandait au Sénat un avis favorable en vue d'une dissolution de la Chambre populaire. En présence de cette situation, la majorité, par l'organe du rapporteur du budget, M. Cochery, refusa le 21 juin le vote de la loi sur les contributions directes pour 1878 et le ministre des finances, qui réclamait, au contraire, l'urgence sur la discussion immédiate, vit sa demande repoussée par 358 voix contre 162.

La dissolution de la Chambre fut alors prononcée ; les élections du 14 octobre 1877 renvoyèrent à la Chambre une majorité hostile au Cabinet (330 républicains et 210 conservateurs). Le maréchal, au lieu de céder, choisit un nouveau ministère, présidé par M. de Rochebouët, pris en dehors des Chambres et dans le parti conservateur. La lutte reprit de plus belle.

Dans la séance du 4 décembre, le rapporteur de la commission du budget, M. Jules Ferry, défendit énergiquement les droits du Parlement : « Le vote des quatre contributions directes, disait-il, ne devrait être et n'est en effet, dans le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, qu'une question d'ordre administratif et financier. Mais il est manifeste que ce vote engage aujourd'hui, comme au mois de juin dernier, la question politique tout entière, c'est-à-dire le principe même du gouvernement constitutionnel et du régime parlementaire. Il s'agit de savoir à cette heure, non pas seulement si les rôles des contributions seront confectionnés en temps utile et si les

conseils généraux pourront se réunir, mais si les mandataires du pays se désarmeront en face d'une politique qui ne désarme pas ? Si la question se pose sur ce terrain, à qui, messieurs, faut-il s'en prendre ? A la majorité républicaine, qui demande qu'on revienne à la règle parlementaire, au pays qui sait ce qu'il veut et qui l'a fait connaître ou bien aux conseillers funestes qui entourent le Pouvoir exécutif, qui l'isolent et qui l'égarent ? Pour nous, dépositaires des droits de la nation, qui s'est prononcée souverainement le 14 octobre, nous ne nous dessaisirons pas de ce qui constitue le suprême recours et la dernière garantie des peuples libres. Nous ne donnerons le vote des quatre contributions directes qu'à un ministère vraiment parlementaire. En conséquence, la commission de budget ne vous présentera, jusqu'à nouvel ordre, aucun rapport sur le budget des quatre contributions directes » (1).

Et Gambetta d'ajouter : « Nous ne livrerons notre or, nos charges, le produit de notre dévouement, que lorsqu'on se sera incliné devant la volonté qui a été exprimée le 14 octobre. Il faut savoir si, en France, c'est la nation qui gouverne ou un homme qui commande ! ».

En dépit de cette opposition, le gouvernement résista encore ; puis il capitula et le 15 décembre 1877, un ministère nouveau choisi dans les rangs de la majorité fit voter immédiatement, en une séance, la

(1) *Journal officiel* du 5 décembre 1877.

loi des contributions directes retenue jusque là, ainsi que les douzièmes provisoires destinés à pourvoir à l'exécution des services jusqu'au vote définitif de la loi de finances.

Ainsi le refus du budget n'avait été qu'une menace, un droit suprême derrière lequel la Chambre s'était retranchée pour amener le pouvoir exécutif à récupération. C'est le seul exemple à citer.

CONCLUSION

Le chapitre précédent a marqué la limite du domaine que nous nous étions tracé. Avant de déposer la plume, il nous paraît bon de résumer en une vue d'ensemble les remarques que notre étude nous a suggérées.

Pour ne pas être à l'abri de toute critique, le système anglais n'en est pas moins supérieur au nôtre. Sa principale qualité, essentielle d'ailleurs dans la matière qui nous occupe, est de veiller avec un soin jaloux à ce que l'équilibre budgétaire soit assuré et maintenu. Pour mettre le pouvoir législatif en mesure d'examiner le budget, notre ministre des finances dépose son projet douze mois avant l'ouverture de l'année financière ; mais, avant ce dépôt, il a fallu un certain temps pour établir le budget des recettes et des dépenses ; il en résulte donc que les ministres français établissent leur projet de budget environ dix-sept mois avant l'ouverture de l'année financière et n'ont à leur disposition que les documents se référant à un exercice clôturé depuis quatorze mois. Bien différente, nous l'avons vu, est la situation faite

au Chancelier de l'Echiquier. Le vote du budget par acomptes lui permet de ne présenter son état de dépenses que peu de temps avant la fin de l'année financière. A ce moment les résultats de l'année clôturée sont déjà connus ; il a donc une base sérieuse d'appréciation qui le dispense de deviner ou de prophétiser. Ainsi les états de prévoyance sont établis avec des documents récents et à une époque très voisine de leur mise à exécution ; de là provient dans les évaluations cette précision mathématique qui évite de si cruels mécomptes.

Ce n'est point tout, le budget qui va être soumis à la sanction du Parlement est l'œuvre presque exclusive du Chancelier de l'Echiquier ; il en résulte que l'équilibre budgétaire est doué d'une grande solidité. Le Chancelier de l'Echiquier, qui est le gardien de la fortune publique, qui aura à acquitter les dépenses inscrites dans la loi de finances, ne permet pas à ses collègues de grever le budget de dépenses inconsidérées ; il en a le pouvoir. En France, le ministre des finances ne peut, lors de la préparation du budget, se prévaloir d'aucune supériorité sur ses collègues. Son rôle se borne à centraliser, sans les contrôler, les projets de dépenses de chaque ministère. S'il veut réagir contre les tendances pernicieuses des autres ministres, toujours portés à doter leurs services respectifs de crédits trop considérables, il doit recourir à des démarches officieuses, envoyer des circulaires ou user de son influence personnelle dans le conseil des ministres pour prier ses collègues de se montrer moins dépensiers ; mais il ne peut par

un acte d'autorité faire disparaître une dépense du projet ou désigner une économie à réaliser. Au delà de la Manche, au lieu de conseiller l'économie, le Chancelier de l'Echiquier la pratique. Pour les départements, qui ont conservé une certaine autonomie, il usera des droits de contrôle, qui lui accordent les règlements. Si cela est nécessaire, il pourra faire appel à l'autorité du premier ministre auquel sa qualité de chef du bureau de la Trésorerie donnera le droit d'intervenir ; cette influence prépondérante, attribuée au bureau de la Trésorerie, permet d'assurer l'équilibre budgétaire sans être obligé de recourir à la persuasion pour obtenir des réductions de dépenses.

Cet équilibre obtenu, le Parlement ne le compromettra pas par des amendements intempestifs. La Chambre des Communes possède le droit incontesté de voter les recettes et les dépenses ; mais elle a compris qu'une série de motions disparates ne constituent jamais un budget ; des règlements interdisent au comité des subsides de proposer de nouvelles dépenses et le rôle de cette assemblée se borne à contrôler les projets du Gouvernement. Quel contraste avec notre commission du budget ! Celle-ci, depuis de longues années, s'est attribué le droit de refaire le projet de budget ; elle a empiété constamment sur les attributions du Gouvernement, elle s'est substituée au ministre des finances.

Enfin, quand le budget vient, en France, devant les Chambres elle-mêmes, l'initiative parlementaire secoue trop souvent les freins qu'on a voulu lui im-

poser. Cette initiative est la plus dangereuse ennemie de l'équilibre budgétaire.

La seconde qualité du système anglais est de réaliser une grande économie de temps. Le budget y est rapidement préparé et voté. Tout d'abord l'institution du fonds consolidé, qui soustrait au vote annuel du Parlement un tiers des dépenses et la plupart des recettes, simplifie considérablement son élaboration, en supprimant toute discussion oiseuse sur des dépenses ou des recettes reconnues nécessaires. D'autre part, le système pratiqué pour l'examen du budget amène les Chambres à voter presque sans discussion les décisions que les comités ont prises; car, à vrai dire, ces comités ne sont que les Chambres elles-mêmes qui ont pris une forme spéciale. En France, au contraire, notre système de commissions closes, outre qu'il exclut de nombreux représentants pleins de compétence, diminue fort peu le rôle du Parlement; celui-ci aura à examiner elle-même le projet de budget avec autant de soin que la commission elle-même et ce second examen provoquera des discussions sans fin, qui, retardant le vote définitif du budget, accableront le gouvernement à la triste nécessité de demander des douzièmes provisoires.

Tels sont les avantages que présente sur le nôtre le droit budgétaire anglais. Certes, il n'offre pas dans son ensemble cette harmonie qui est la caractéristique de notre système. Le peuple anglais nous est apparu comme un peuple pratique avant tout, qui se désintéresse volontiers des formes et des combinaisons savantes, qui sacrifie tout à l'utilité et à la

rapidité ; l'action est une nécessité de son tempérament ; il a pris pour devise : le temps, c'est de l'argent. Ce n'est point avec des théories qu'il a édifié son droit budgétaire ; ce droit est comme la constitution britannique elle-même le produit de l'histoire ; ses règles sont nées au jour le jour à mesure que la nécessité s'en faisait sentir et se sont merveilleusement adaptées à la pratique, parce que la pratique elle-même en provoquait l'apparition ; elles se sont ajoutées les unes aux autres, sans qu'aucune idée directrice vint les grouper et les coordonner ; jamais l'idée n'est venue aux Anglais de procéder à un remaniement, pour faire œuvre rationnelle ; aussi ont-ils laissé subsister des formalités bizarres et surannées (1).

Le peuple français, au contraire, essentiellement rationaliste, est épris de cette symétrie classique dans laquelle se complait le génie des races latines. Il lui faut un budget dont la magistrale ordonnance réponde aux conditions d'unité, de clarté et de juste équilibre qui sont passées chez nous à l'état de principes et d'axiomes scientifiques. Malheureusement ces plans si magnifiquement conçus, ces formules si

(1) Nous en avons signalé un certain nombre au cours de notre étude : nous rappellerons, par exemple, les formalités qui précèdent la transformation de la Chambre en Comités, le subterfuge qu'emploie la Chambre des Lords pour examiner la première certains bills financiers, les formules écrites en vieux français qui précèdent la présentation du budget aux Chambres ou qui suivent l'acceptation royale.

bien équilibrées, se heurtent aux nécessités de la pratique, qu'ils n'ont pas su prévoir et se trouvent en défaut ; il faut alors recourir à des expédients détestables tels que les douzièmes provisoires, à des remèdes dangereux, tels que les crédits additionnels.

Mais là n'est pas encore le véritable mal, nous le trouvons dans nos mœurs parlementaires, que nous avons eu mainte fois à déplorer. Nos représentants ont mal perçu le véritable caractère du budget qui est d'être plutôt un acte d'administration qu'un acte de législation ; toujours heureux de prouver leur zèle, zèle si souvent intempestif et gênant, ils ne laissent pas au pouvoir exécutif la part qui lui revient dans l'élaboration du budget ; ils ne confient pas l'initiative des mesures à prendre à ceux-là même qui seront responsables de leur exécution. C'est que le principe de la responsabilité ministérielle, comme beaucoup d'autres principes du régime parlementaire, est mal appliqué chez nous. La cause, pour être d'ordre plus général, n'en est pas moins facile à découvrir. Le parlementarisme a été implanté en France au lendemain d'une révolution, qui avait fait table rase du passé ; il venait d'Angleterre, où il était né, où il s'était développé durant plusieurs siècles ; nos voisins en avaient forgé eux-mêmes tous les rouages lentement, progressivement et dans le sens qui était conforme à leur génie. En même temps qu'ils formaient le régime, ils apprenaient à le manier. Les Français ont introduit chez eux, brusquement, sans initiation préalable, un mécanisme délicat, dont le maniement exigeait une légèreté de doigté infinie ;

le parlementarisme a vu en France ses premières années troublées par des incertitudes et des chocs ; il a grandi au hasard des révolutions et des coups d'Etat, cherchant d'abord à subsister avant de se donner une solide organisation. Il a vécu sans d'autres règles directrices que des théories qui, écloses un jour des lèvres d'un politicien improvisé, tombaient dans l'oubli le lendemain. Il a fini néanmoins par prendre corps ; mais les forces qui le composent, ne se sont pas encore polies au contact les unes des autres, résultat qu'aurait seul produit un frottement prolongé et continu. Aussi les rapports entre les ministres et les Chambres sont-ils empreints d'une défiance qui affaiblit et énerve notre organisme parlementaire.

Ainsi point n'est besoin pour caractériser deux peuples, qu'on met en parallèle, de passer en revue toutes les institutions qu'ils se sont données ; de toutes les institutions qui forment le fond des constitutions anglaise et française, une seule a fait l'objet de notre examen : le budget. Elle n'en a pas moins suffi à nous révéler les traits distinctifs des deux nations ; tant il est vrai qu'une race laisse dans toutes ses œuvres le reflet de son génie !

FIN

VU :

Le Président de la Thèse,
ANT. GLAIZE.

Montpellier, le 14 Mai 1906,

VU :

Le Doyen de la Faculté de Droit,
VIGIÉ.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 15 Mai 1906.

Le Recteur,
ANT. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	vii
INTRODUCTION. — Du principe du vote de l'impôt par les représentants de la nation. — Son histoire en Angleterre et en France.....	1
CHAPITRE I. — Le vote annuel du budget.....	25
CHAPITRE II. — Présentation du budget.....	47
CHAPITRE III. — Examen du budget.....	71
CHAPITRE IV. — Procédure suivie en matière de vote du budget	88
CHAPITRE V. — Du droit d'initiative du Parlement..	102
CHAPITRE VI. — Droits de la Chambre haute vis-à- vis de la Chambre basse	121
CHAPITRE VII. — Des crédits additionnels.....	158
CHAPITRE VIII. — Le refus du budget.....	183
CONCLUSION.....	191

